ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

2007 MEMORIA

SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

2007 MEMORIA

SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 533-2008

Colección Memorias
Número 15

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2008

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2008
Derechos reservados conforme a la Ley:
Consejo Económico y Social.
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57
E-mail: publicaciones@ces.es
Información Internet: **www.ces.es**

ISBN: 978-84-8188-289-6
Depósito legal: M. -2008

Diseño de cubierta: Pedro Arjona

Preimpresión: Marasán
José Romero, 2 - 28039 Madrid

Imprime: Imprenta FARESO, S.A.
Paseo de la Dirección, 5
28039 Madrid

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2007

Aprobada en la sesión ordinaria del Pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 28 de mayo de 2008

CES
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

PRESENTACIÓN

Estoy convencido de que la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España del Consejo Económico y Social, después de quince ediciones, tiene ya un amplio número de fieles lectores a quienes no hay que explicar lo que es el CES y lo que esta Memoria supone en sus actividades. Sin embargo, parece obligado, para situar los contenidos de esta edición de 2007, comenzar esta presentación subrayando que este diagnóstico de la situación social y económica de España es el resultado de los trabajos de una institución como el CES, porque esto determina la identidad, el perfil propio de esta Memoria.

En este año, el CES celebra el decimoquinto aniversario del comienzo de su actividad, y esta actividad pretende dar cumplimiento al mandato constitucional de reforzar la participación de los ciudadanos a través de sus organizaciones más representativas en la vida social y económica de nuestro país. Nace así el CES como el alto órgano de consulta del Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Y constituye, en mi opinión, una muestra real y representativa de nuestra sociedad productiva: sindicatos, asociaciones empresariales y tercer sector o sociedad civil organizada.

Son los protagonistas de esta realidad social los que vienen obligados a dictaminar los proyectos de ley que elabora el Gobierno y que afectan a sus intereses representados (sociales, económicos y laborales). Y una de las obligaciones más significativas es elaborar una Memoria socioeconómica y laboral de España y aprobarla en los cinco primeros meses del año. Lo que se vino a producir en el Pleno del pasado 28 de mayo donde la Memoria de 2007 fue aprobada con un solo voto en contra.

Debo hacerles algunas aclaraciones. El CES no es un gabinete de estudios ni foro académico de tipo alguno. Son los propios Consejeros con el inestimable apoyo de nuestros técnicos los que elaboran la Memoria, y esta es su principal virtud o pri-

mera identidad. Son justamente los protagonistas sociales los que hacen un diagnóstico sobre su sociedad y se trata de un diagnóstico que por imperativo racional, me atrevería a decir, debe ser compartido, condición sine qua non *para que las propuestas sean concertadas.*

Este objetivo exige un sofisticado proceso de elaboración. Sofisticado y complejo. Existe una Comisión de Trabajo en el CES para la elaboración de la Memoria, presidida en esta ocasión por el Consejero y Catedrático Jesús Cruz Villalón. En torno al mes de noviembre se elabora el índice de la Memoria que es aprobado por la Comisión Permanente y posteriormente por el Pleno. A partir de entonces comienza la propia elaboración, a partir de los textos de base y de la documentación que elabora el Área de Estudios y Análisis. Se designa un ponente por cada uno de los capítulos de la Memoria (económico, laboral y social) y se suceden las reuniones hasta conseguir, en esta ocasión tras 31 reuniones, que en uno de los últimos días del mes de mayo la Memoria sea aprobada. La sola evocación de este conjunto de actividades hace necesario que el Presidente del CES agradezca a todos estos protagonistas de la Memoria su compromiso y su trabajo para poder obtenerla.

Creemos que es la única publicación en este país que contiene el diagnóstico de los tres grandes apartados: económico, laboral y social, recorrido éste natural y que en realidad transcurre sin sobresaltos: ¿cuál es el estado de nuestra economía? En función de esta situación, ¿qué tipo de trabajo tenemos?, y en atención a este tipo de trabajo, ¿cuál es nuestra calidad de vida?

Es habitual que cada año exista un vector que atraviese la elaboración de la Memoria. Hace dos años fue la inmigración. El año pasado, la igualdad. Éste la transversalidad, porque entendemos que en nuestro mundo no caben piezas separadas. La Memoria, no sólo diagnostica el conjunto de aspectos de nuestra realidad socioeconómica. Busca también las conexiones entre estas distintas facetas, las relaciones entre el empleo y el crecimiento económico, el modelo productivo y el capital humano, el desarrollo económico y la sostenibilidad de ese modelo, la evolución de la población y el empleo, y también los sistemas de protección social, el empleo y la igualdad. Esta búsqueda de mutuas relaciones, no es sólo un elemento que favorece el análisis, es también una medida esencial para configurar las actuaciones de los agentes sociales y las políticas públicas, y para buscar la coherencia y la cooperación del conjunto de acciones públicas y privadas.

En el CES hemos visto el año 2007 en un contexto internacional en el que los nuevos agentes e instrumentos de inversión cada vez son más opacos y escasamente sometidos a regulación. Lo que nos mueve a una primera conclusión, que sería la de una vigilancia insuficiente de riesgos de cuyos efectos todos somos conscientes. En

el ámbito europeo, alertar en primer lugar sobre las dificultades para lograr un funcionamiento eficiente del proceso decisorio y lograr una voz única, y, en segundo lugar, desear una mayor flexibilidad en el Banco Central Europeo y una mayor atención al crecimiento.

Dos características definen en 2007 a nuestra economía, el haber crecido 9 décimas por encima de promedio de la Unión Europea y mantener por tercer año consecutivo superávit en las cuentas públicas. A partir del verano por las causas de todos conocidas se inició un proceso de desaceleración, que no impide que se mantenga en sus propios términos una declaración tradicional del CES, relativa a la necesidad de desarrollar políticas estructurales estables en el tiempo que potencien la productividad y la competitividad a través de la mejora del capital físico, humano y tecnológico.

Destacamos también la solidez de nuestro sistema financiero, compatible con las restricciones al crédito de hogares y empresas, y el aumento de la financiación exterior que alcanza el 9,7 por 100 del PIB, una de las más altas de los países desarrollados.

La desaceleración contesta las previsiones presupuestarias relativamente optimistas, lo que nos puede conducir a una desviación significativa. En todo caso, y de cara al futuro, el CES destaca que será menester compatibilizar la expansión del gasto público (comprometida en algunos sectores claves: educación, I+D+i, infraestructuras, dependencia, etc.) con la presión fiscal.

En el ámbito autonómico, el CES sostiene que sería deseable que el sistema de financiación alcance un acuerdo multilateral y que se mantenga y que se equilibren los principios de autonomía con los de cohesión social. Lo que, por otra parte, no parece imposible, si recordamos que durante 2007 se ha mantenido el proceso de convergencia regional, tanto entre las diferentes comunidades autónomas, como entre éstas y las regiones europeas.

En lo que a mercado de trabajo, políticas de empleo y relaciones laborales se refiere habría que destacar, en primer lugar, la incertidumbre alentada por una desaceleración en el ritmo de crecimiento del empleo, con previsiones de que se sitúe por debajo del 1 por 100 en los próximos dos años. Son efectos ya sentidos en 2007 que anuncian efectos preocupantes para 2008.

En estas circunstancias, el CES se pronuncia por la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, profundizando tanto en la colaboración interna, como en la externa. Quiere ello decir: cooperación entre los distintos Servicios Públicos de

Empleo, cuyas carencias al respecto son significativas, y colaboración externa, aprovechando presencia y experiencia de las distintas empresas privadas que actúan en este mercado: empresas de trabajo temporal, de recolocación, de formación, etc.

Siendo reales los problemas comentados, lo cierto es que la seña de identidad durante el año ha sido el fuerte aumento del empleo asalariado indefinido y el novedoso descenso del empleo temporal (el primero desde 1993 en el sector privado). Junto a ello, algunos datos positivos en el empleo de las mujeres: mayor crecimiento del empleo estable y sostenimiento de este incremento en periodos de menor crecimiento económico.

Junto a esto, el reforzamiento del diálogo social. El CES recuerda tres grandes acuerdos en la Legislatura que concluyó en 2007, relativos a la mejora del crecimiento del empleo, a medidas en materia de Seguridad Social y a la acción protectora en dependencia. Y este diálogo se puede relacionar con un nuevo descenso de los índices de siniestralidad, unas cifras de conflictividad históricamente bajas, y también con compatibilizar la moderación de la inflación y el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios.

El CES subraya también que, de cara al futuro, no hay que actuar sólo en el plano de las normas, sino en el de los instrumentos de aplicación normativa, y de control del funcionamiento del mercado de trabajo y de la eficacia de las políticas activas. Una parte considerable de esta eficacia pasa por la cooperación y coordinación, por un lado, entre las distintas Administraciones públicas, por otro lado, entre estas Administraciones y los distintos sujetos que operan en el mercado de trabajo.

Al analizar la situación de la protección social, el CES parte de que España tiene que hacer frente, como toda sociedad desarrollada, a nuevos retos: envejecimiento, inmigración, nuevas estructuras familiares, etc. Nuevos retos que tenemos que reconocer que estamos resolviendo de manera razonable. Hemos sufrido una mutación social: el 10 por 100 de nuestra población está compuesta por extranjeros y más de 2 millones de españoles hoy en día tienen más de 80 años. Aun así, ocupamos el puesto número 13 en el índice de desarrollo humano que elabora Naciones Unidas, mejor posición que la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea.

La sanidad es quizás quien más venga afectada por estos nuevos retos. Destaca el incremento del gasto sanitario público que hay que recordar que prácticamente se ha duplicado en los últimos ocho años. Las dificultades se concretan, como todo el mundo sabe en los tiempos de espera, y seguimos comprobando problemas de colaboración entre los distintos Sistemas de Salud.

Desde hace tiempo el CES viene considerando a la educación como la pieza maestra del sistema y estamos también desde hace tiempo preocupados por la existencia de problemas que esperemos no sean permanentes. No sólo por lo reflejado en el Informe PISA. Ya el año pasado se advertía que padecemos una de las más elevadas tasas de las salidas tempranas del sistema educativo (30 por 100) que sigue siendo escasa la participación de los jóvenes españoles en la formación profesional y que es reducida la presencia del alumnado en las carreras de ciencias experimentales y técnicas, dando lugar a lo que se identifica como el síndrome del reloj de arena.

Aunque sea de manera breve, queremos destacar, y así se hace en la Memoria, que, en lo que a vivienda se refiere, pese a la desaceleración de sus precios, las posibilidades de acceder a una vivienda en propiedad continúan empeorando.

Como es bien conocido, el consumo es nuestro principal agregado, y desde 2004 las deudas totales de los hogares superan su renta bruta disponible (133,2 por 100 en 2006). El endeudamiento para el consumo aumentó considerablemente durante 2007 y el auge de este crédito en los últimos años debería haber venido acompañado por una serie de medidas de información, formación y educación financiera.

Destaca en 2007, en lo referido a Seguridad Social, su situación financiera saneada con un superávit del 1,3 por 100 del PIB. Es lo fundamental, pero no hay que olvidar que el ritmo de crecimiento de la afiliación se desaceleró respecto al año anterior. Respecto a los restantes temas quizá me interese destacar que durante 2007 las jubilaciones anticipadas han reflejado por primera vez en varios años un ligero descenso (2,3 por 100).

El CES da especial importancia al Sistema de Atención a la Dependencia. Aún es pronto para poder evaluar con rigor los primeros pasos de la Ley, dada la todavía escasa información disponible, cuya calidad debe mejorar. Sin duda debe mejorar también la colaboración entre las distintas comunidades autónomas.

Concluye este capítulo hablando de cohesión e inclusión social. Hay que lamentar que la mejora no reduzca significativamente las desigualdades. El 19,9 por 100 de la población se encuentra por debajo del riesgo de pobreza relativa, lo que afecta significativamente más a mujeres que a hombres, más a personas mayores de 65 años y más a menores de 16 años. Mujeres, mayores y niños.

Para concluir, nuestra valoración del año 2007 no puede disociarse del periodo fundamental de elaboración de esta Memoria, el primer trimestre de 2008. No es fácil aislarse de las sensaciones que todos los interesados en estos temas han tenido en estos primeros meses del año, con menor crecimiento económico y del empleo.

En las últimas líneas de la presentación de la Memoria de 2006, hablamos de un diagnóstico positivo, pero no complaciente de la situación socioeconómica de España, porque aparecían realidades que debían ser corregidas o mejoradas. Entonces no nos satisfacía del todo nuestro patrón de crecimiento, y exhortábamos a un todavía mayor compromiso en educación/formación y en investigación, desarrollo e innovación.

Si la visión de 2006 fue positiva, pero no complaciente, la de 2007 sigue siendo positiva, pero preocupante. De los factores de preocupación ya hemos hablado suficientemente. De los factores positivos, quiero resaltar ahora que en la Memoria, los protagonistas de la vida económica y social son capaces de identificar consensuadamente puntos débiles y líneas de actuación, y que esta capacidad de diagnóstico compartido se ha venido proyectando también en la práctica del diálogo social. Tenemos, pues, capacidad de gestionar razonablemente situaciones como las que se nos presentan en estas fechas de aprobación de la Memoria del CES, y esta gestión sin duda deberá incluir actuaciones en la línea de mejora del modelo productivo que se apuntó en la anterior Memoria.

En cualquier caso, esta Memoria es una foto fija de nuestra realidad social, económica y laboral. Y como tal debe tomarse. Estas páginas recogen el reflejo y el comportamiento de nuestra sociedad. Sirva, pues, como análisis de ese pasado tan inmediato sobre el que ha de construirse nuestro inmediato futuro.

MARCOS PEÑA PINTO
Presidente del Consejo Económico y Social

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. **PANORAMA ECONÓMICO** 75

INTRODUCCIÓN 77

1 CONTEXTO INTERNACIONAL 78

1.1. Economía internacional 79
1.2. Comercio mundial 89

2. UNIÓN EUROPEA 91

2.1. Panorama institucional 91

2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo 91
2.1.2. El Tratado de Lisboa 100

2.2. Situación económica y previsiones 109
2.3. Política económica 112

2.3.1. La política monetaria de la zona euro 112
2.3.2. Avances en la Estrategia de Lisboa revisada 125

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 136

3.1. Situación económica y perspectivas 136
3.2. Sectores productivos 147

3.2.1 Sector primario 151
3.2.2. Industria y energía 161
3.2.3. Construcción 172
3.2.4. Servicios 175

3.3. Agregados de la demanda 188

3.3.1. Demanda interna 189
3.3.2. Sector exterior 197

3.4. Distribución de la renta 211

3.4.1. Remuneración media por asalariado y costes laborales unitarios 214
3.4.2. Evolución de los beneficios empresariales en 2007 218

3.5. Inflación y mercados financieros 221

3.5.1. Evolución de la inflación 222
3.5.2. Mercados financieros 231

3.6. Sector público 236

3.6.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2007 239
3.6.2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2008 242
3.6.3. Novedades tributarias 251
3.6.4. Reformas estatutarias y financiación autonómica 254

3.7. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación 257

3.7.1. La situación de la I+D+i en España 258
3.7.2. La planificación de la política de I+D+i 261

3.8. Economía regional 267

CAPÍTULO II. **MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES** 283

INTRODUCCIÓN 285

1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO 289

1.1. Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates 289

1.1.1. Balance de la Estrategia Europea de Empleo 297
1.1.2. Segundo año de los Programas Nacionales de Reformas 302
1.1.3. Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos 309

1.2. Mercado de trabajo y políticas activas de empleo 316

1.2.1 Panorama general del empleo en España 2007 316
1.2.2. Evolución de la temporalidad: efectos de la reforma 335
1.2.3. Instrumentos de las políticas activas de empleo: situación en 2007 .. 341
1.2.4. Las políticas activas de empleo ante un nuevo escenario 368

1.3. Dimensión territorial: políticas de empleo en las comunidades autónomas ... 372

1.3.1. El territorio en la Estrategia Europea de Empleo ... 374
1.3.2. Planes y servicios públicos de empleo ... 380

2. Diálogo social y relaciones laborales ... 391

2.1. Diálogo social ... 391

2.1.1. Diálogo social en la Unión Europea ... 391
2.1.2. Diálogo social en España ... 407

2.2. Negociación colectiva ... 420

2.2.1. Contexto y planteamiento de la negociación ... 420
2.2.2. Estructura y ámbitos de aplicación ... 423
2.2.3. Negociación colectiva y salarios ... 427
2.2.4. Desarrollos recientes en los contenidos negociales ... 448

2.3. Conflictividad laboral ... 470

2.3.1. Huelgas: principales características y tendencias ... 470
2.3.2. Procedimientos extrajudiciales de solución autónoma de conflictos laborales ... 474
2.3.3. Conciliaciones y mediaciones administrativas ... 482
2.3.4. Asuntos judiciales sociales ... 483

2.4. Novedades en el marco normativo del empleo y de las relaciones laborales ... 484

2.4.1. Un nuevo marco para el empleo público ... 484
2.4.2. El Estatuto del Trabajo Autónomo ... 489
2.4.3. Derechos de información y consulta de los trabajadores ... 492
2.4.4. Otras novedades de ámbito estatal ... 496
2.4.5. Reformas estatutarias ... 499

2.5. Prevención de riesgos laborales ... 506

2.5.1. Nuevos instrumentos e iniciativas ... 506
2.5.2. Avances en la prevención de riesgos laborales ... 513
2.5.3. Evolución de la siniestralidad laboral ... 520
2.5.4. Actuación inspectora ... 526

Capítulo III. **Calidad de vida y protección social** ... 535

1. Calidad de vida y desarrollo social ... 537

1.1. Calidad de vida y bienestar en perspectiva comparada ... 538
1.2. Cambio sociodemográfico y desarrollo social ... 546

2. EDUCACIÓN Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO 554

2.1. Situación del sistema educativo español en el proceso de Lisboa 556
2.2. La calidad del sistema educativo español: reformas y situación 575

2.2.1. Reformas en las enseñanzas no universitarias y universitarias 575
2.2.2. La calidad del sistema educativo español 581

3. VIVIENDA 589

3.1. La situación residencial y del mercado de la vivienda en España 591
3.2. Novedades en la política de vivienda y cambios normativos 601
3.3. Calidad, acceso y condiciones de la vivienda 609

4. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD 613

4.1. Panorama general 614
4.2. Cambio climático y eficiencia energética 626
4.3. Entorno sostenible 633

4.3.1. Desarrollo territorial y modelo de infraestructuras y transportes 634
4.3.2. Políticas y desarrollos normativos 637

5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS 638

5.1. Nuevos modelos de consumo 640
5.2. Protección de los derechos de los consumidores y usuarios 650

5.2.1. Novedades legislativas 651
5.2.2. Modificación del Sistema Arbitral de Consumo 654
5.2.3. Consultas y reclamaciones 656

6. SALUD Y SISTEMA SANITARIO 657

6.1. Salud y estilos de vida saludable 660
6.2. Recursos y utilización del sistema 666

7. PROTECCIÓN SOCIAL 686

7.1. Tendencias en protección social 686
7.2. Desarrollo del Pacto de Toledo 692

7.2.1. La Ley de Medidas en materia de Seguridad Social 693

7.3. Principales magnitudes del Sistema de Seguridad Social 704
7.4. Envejecimiento y jubilación 716

7.4.1. Envejecimiento y pensiones 716
7.4.2. La transición a la jubilación 723
7.4.3. La previsión social complementaria 727

7.5. El Sistema de Atención a la Dependencia 729
7.6. Políticas de apoyo a las familias 740

8. Inmigración e integración social 745
9. Cohesión social e inclusión social 764

Índices 775

Índice de cuadros 777
Índice de recuadros 783
Índice de gráficos 785

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

Economía internacional

Las incertidumbres derivadas de las turbulencias surgidas en los mercados financieros en el segundo semestre del año 2007, que llevaron a un deterioro de las expectativas de crecimiento para el próximo, no impidieron que el año 2007 registrase un fuerte crecimiento económico que permitió prolongar el ciclo expansivo más largo desde mediados de los años sesenta. En esta ocasión, la desaceleración de la economía estadounidense se vio compensada por el fuerte dinamismo de las economías emergentes y por el crecimiento de la Unión Europea que, aunque moderado, fue el segundo mayor de los últimos siete años.

Pero, a partir del verano, las mencionadas turbulencias en los mercados financieros mundiales, que trajeron consigo un empeoramiento de las condiciones de crédito y una falta de liquidez, y la fuerte caída de los activos inmobiliarios en Estados Unidos provocaron una revisión a la baja de las expectativas de crecimiento para 2008. Al deterioro de las expectativas contribuyeron también el incremento de los precios de las materias primas, en particular del petróleo, y de algunos productos básicos, en especial de los cereales, así como el reajuste de los tipos de cambio con la fuerte depreciación del dólar.

Comercio mundial

En el ámbito comercial, la desaceleración de la economía estadounidense y la mencionada elevación de los precios del petróleo, de las materias primas y de algunos productos agrícolas provocaron en 2007 un menor crecimiento de los intercambios comerciales mundiales, una intensificación de las presiones proteccionistas comerciales y que apenas se lograsen avances hacia la conclusión de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

2. Unión Europea

Situación económica

Los resultados de la economía europea en 2007 fueron relativamente favorables en términos de crecimiento y sus variables macroeconómicas reflejaron unos buenos fundamentos, a excepción de la inflación a partir del mes de septiembre, con los que deberá hacer frente a la etapa de desaceleración económica que se avecina. Los principales organismos internacionales, y la Comisión Europea en sus previsiones de primavera de 2008 avanzan una moderación del crecimiento en la Unión Europea y en la zona euro y un aumento de la inflación que se constituye en la principal fuente de preocupación a corto plazo, más allá de las incertidumbres sobre la finalización de las tensiones financieras y su impacto en la economía real. En cambio, la saneada situación, en general, de las finanzas públicas europeas puede desempeñar una función estabilizadora ante un posible deterioro de la situación económica mundial. Si a ello se añade que, en los últimos años, la situación financiera de las empresas y las economías domésticas ha mejorado y que en el comercio exterior de la Unión Europea tiene un elevado peso el realizado con las áreas menos expuestas a las perturbaciones financieras, se puede confiar en que la economía europea pueda hacer frente satisfactoriamente a la desaceleración que previsiblemente se producirá en los próximos dos años.

En la Unión Europea, a pesar de que, en media anual, los precios se mantuvieron en tasas moderadas, desde finales del verano, a la desaceleración de la actividad y a la incertidumbre dominante en los mercados financieros se unió el repunte al alza en los precios. Esta evolución de los precios, desde septiembre, se explica principalmente por el impacto de los precios de la energía y de otras materias primas básicas, principalmente los cereales, y su traslado a los componentes de transportes y alimentación, respectivamente.

Política monetaria

Después de unos años con tipos de interés históricamente bajos, el Banco Central Europeo (BCE) mantuvo el tono restrictivo de la política monetaria iniciado el año anterior con subidas del tipo de interés de referencia hasta situarlo en el 4,0 por 100 en junio de 2007, el nivel más alto desde 2001. Se buscaba hacer frente a los riesgos que para la estabilidad de precios a medio plazo suponían la posible evolución al alza de los precios del petróleo y el vigoroso crecimiento económico y la abundante liquidez en la zona euro existentes en ese momento.

Sin embargo, las turbulencias en los mercados financieros que se produjeron en el verano, motivadas principalmente por la crisis hipotecaria en Estados Unidos, y la incertidumbre en relación a la desaceleración económica generaron un escenario de desconfianza que, en el ámbito de la política monetaria, se tradujo en que el BCE frenó su política de subidas continuadas de los tipos de interés, mientras que, en Estados Unidos, la Reserva Federal inició una política monetaria expansiva con sucesivas bajadas de los tipos de interés, hasta situarlos en el 2,0 por 100.

La crisis financiera, que tuvo su origen en el comportamiento del mercado inmobiliario norteamericano, se propagó por la existencia a escala mundial de nuevos agentes e instrumentos de inversión cada vez más opacos y escasamente sometidos a regulaciones prudenciales. En definitiva, se ha producido una vigilancia insuficiente de los riesgos, lo que llevaría a la necesidad de implementar reglas específicas de supervisión financiera internacional que hagan más transparente el sector financiero, incrementar la cautela y la vigilancia de los reguladores sobre el desarrollo de nuevos instrumentos financieros, aumentar la información sobre las posiciones de los inversores, especialmente de aquellos que operan con elevado apalancamiento, establecer un mayor control de las instituciones extraterritoriales de inversión especulativa y alcanzar una mayor coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea con Estados Unidos para evitar que los costes de financiación en ambas regiones sean, como ocurre actualmente, muy diferentes.

El distinto grado de respuesta de las autoridades monetarias europeas y norteamericanas ante la reciente situación ha abierto de nuevo el debate sobre el papel que está desempeñando el BCE en relación con la toma de decisiones de política monetaria y su énfasis en el

control de la inflación, así como la posición que deben adoptar tanto la Unión Europea en su conjunto como los Estados miembros, para minimizar el impacto asimétrico sobre las distintas economías de las decisiones en el ámbito de la política monetaria. Este debate existe en la opinión pública, e incluso genera posiciones contrarias entre los Estados miembros, al considerar que el BCE debería ser más flexible en el proceso de toma de decisiones y prestar atención también, de forma especial, al crecimiento.

En cualquier caso, sería necesaria, como ya se ha manifestado, una mayor coordinación entre las instituciones responsables de la política monetaria más allá de las intervenciones coordinadas de liquidez, especialmente entre la Reserva Federal y el BCE, ya que aunque tienen prioridades y objetivos distintos, deben hacer frente a los mismos problemas, en términos de desaceleración de la actividad económica, incertidumbre sobre las consecuencias de la crisis financiera e inflación.

La incertidumbre sobre la situación en los mercados financieros y las posibles restricciones de liquidez que se pudieran producir, generaron cierta presión al alza en la evolución de los tipos y, en cualquier caso, un aumento importante de la volatilidad. El principal tipo de interés de referencia en los mercados, el Euribor, registró crecimientos continuos en 2007 que se mantienen en 2008, llegando a situarse a finales de abril de este último año por encima del 4,9 por 100. En este contexto de incertidumbre, los ahorradores optaron por tomar posiciones de menor riesgo acudiendo mayoritariamente a la deuda pública, que se ha convertido en un activo refugio, y que aumentó su demanda de forma importante a finales de año.

Por lo que se refiere al mercado de valores, tras los buenos resultados alcanzados en 2006, la inestabilidad en los mercados financieros se tradujo en un incremento de la volatilidad, que caracterizó su evolución a lo largo principalmente del segundo semestre de 2007 y que derivó en caídas importantes de las cotizaciones. La evolución de las bolsas en Europa estuvo influida por la de los mercados norteamericanos y las distintas decisiones de política monetaria.

En cuanto al mercado de divisas, el diferencial de tipos de interés y la distinta base de los fundamentos macroeconómicos sobre los

que se apoyan las economías de la zona euro y de Estados Unidos permiten explicar la fuerte apreciación que ha registrado el euro frente al dólar a lo largo de 2007. A estos factores se unió desde el verano la presión de la crisis en los mercados hipotecarios de Estados Unidos, que ha generado una situación de menor confianza en la economía norteamericana y, en consecuencia, una depreciación de su moneda en los mercados de divisas. Frente a ello, el euro se ha convertido en moneda refugio, respecto a la hegemonía tradicional del dólar. La fortaleza del euro frente al dólar se debe más al hecho de que el dólar, en las circunstancias actuales, se ha debilitado que a la consideración de un euro fuerte, y por tanto sobrevalorado, y cuyos efectos positivos y negativos deben valorarse considerando el importante peso que en el total del comercio exterior de la Unión representa el comercio intracomunitario frente al comercio con los países del área dólar.

Avances en la Estrategia de Lisboa

Por lo que se refiere a la Estrategia renovada de Lisboa, a lo largo del año, los distintos Estados miembros, entre ellos España, continuaron con la aplicación de sus respectivos Programas Nacionales de Reforma y elaboraron los informes de progreso, que presentaron a la Comisión para su valoración en otoño de 2007. La Comisión Europea, por su parte, evaluó favorablemente el progreso de la Estrategia de Lisboa al final de su segundo ciclo 2005-2007, al haberse avanzado en general en el logro de los objetivos, pero manifestó la necesidad de aumentar los esfuerzos. Asimismo, presentó las propuestas para el lanzamiento de la siguiente fase en 2008-2010, en la cual se requería un mayor compromiso de las instituciones comunitarias para la puesta en marcha de las actuaciones comunitarias y también se presentaron las «Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2008-2010», que pretenden orientar de una forma coordinada las políticas económicas de los Estados miembros, a fin de conseguir aunar esfuerzos y permitir abordar los problemas de la Unión Europea de una forma más eficiente.

No obstante, el planteamiento inicial en esta fase se ha visto alterado por la nueva situación cíclica de las economías europeas, más desfavorable que el escenario planteado cuando se formuló, y por ello debieran articularse los mecanismos necesarios, tanto para adecuar cuantitativamente los objetivos a las nuevas circunstancias, como para impulsar las medidas que posibilitarían su logro.

Ámbito institucional

En el ámbito institucional, el año estuvo marcado por una nueva ampliación, con la incorporación de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero, y por la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre, que permitió superar el bloqueo institucional vivido por la Unión Europea desde el rechazo al proyecto constitucional a mediados de 2005.

Aunque el nuevo Tratado, que entrará en vigor el 1 de enero de 2009, si para entonces todos los Estados miembros lo han ratificado, recoge aspiraciones más modestas que el fallido proyecto constitucional, permite dotar a la Unión Europea de mayor capacidad de decisión, de mayor cohesión y de personalidad jurídica propia en el ámbito internacional. En cualquier caso, se siguió constatando una ralentización en el avance de la Unión Europea, debido también a las dificultades para lograr un funcionamiento eficiente del proceso decisorio y para refundir la diversidad europea en una voz única, acentuado con la mayor complejidad que incorpora la asimilación de las recientes incorporaciones de nuevos Estados miembros y sus efectos en términos, sobre todo, de adopción de políticas comunes.

3. Economía española

Situación económica y perspectivas

La economía española se mantuvo en 2007 entre las más dinámicas de su entorno, al registrar un crecimiento del PIB del 3,8 por 100, nueve décimas superior al promedio de la Unión Europea. Este avance fue, sin embargo, ligeramente inferior al del año anterior, apreciándose, en términos trimestrales, una paulatina desaceleración de la actividad económica, en respuesta a la pérdida de impulso de los principales factores que habían sustentado el crecimiento económico en el último ciclo expansivo: el gasto en consumo de los hogares y el sector de la construcción, fundamentalmente en el componente de edificación residencial. De este modo, la aportación de la demanda interna al crecimiento del PIB se moderó en 2007, al tiempo que se redujo la contribución negativa del sector exterior.

En un principio, las previsiones apuntaban a crecimientos de la actividad económica más moderados, pero posiblemente más sostenibles en el medio y largo plazo, atribuibles fundamentalmente al ajuste en el sector de la construcción residencial y a la menor pujanza del consumo de los hogares, al tiempo que se esperaba que la recuperación de la economía europea impulsara las exportaciones espa-

ñolas, contribuyendo, junto a la desaceleración de las importaciones, a reducir la aportación negativa del sector exterior sobre la economía.

Sin embargo, el panorama cambió sustancialmente con el inicio de la crisis hipotecaria en Estados Unidos en verano de 2007 y su traslado al mercado financiero internacional, concretándose los principales canales de transmisión de las turbulencias financieras en el endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito, el deterioro de la confianza de los agentes económicos, y el menor efecto riqueza derivado de la moderación de los precios de los activos bursátiles e inmobiliarios.

Todo ello, unido a otros factores de riesgo relacionados con la persistente apreciación del euro frente al dólar y con una elevada inflación consecuencia de los aumentos del precio de las materias primas y de los alimentos en los mercados internacionales, llevaron a los principales organismos internacionales y al Gobierno a revisar a la baja en más de una ocasión sus previsiones de crecimiento para la economía española.

Por otra parte, ante la intensificación del deterioro económico a comienzos de 2008, se aprobó el Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica, con el objetivo último de estimular el consumo de los hogares y la actividad empresarial, frenar el deterioro del mercado inmobiliario y paliar los efectos negativos sobre el empleo, a través de una serie de medidas fiscales y financieras y de la autorización al Gobierno para la aprobación de un Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral dirigido a las personas desempleadas o en riesgo de exclusión del mercado laboral.

En el contexto económico actual, el superávit público ofrece margen de maniobra para llevar a cabo medidas de política fiscal que contrarresten los efectos de una desaceleración mayor de la prevista, configurándose como el principal instrumento de política económica de demanda en la actual coyuntura, en la medida en que las decisiones de política monetaria corresponden al BCE y, dadas las actuales tensiones inflacionistas, no parece factible que en el corto plazo se produzca una bajada de tipos de interés que, en el caso de España, sin embargo, supondría un estímulo para el consumo de los hogares y la inversión empresarial.

Por el lado de la oferta, la consecución de un crecimiento económico equilibrado y sostenible requiere del desarrollo de políticas estructurales estables en el tiempo que potencien la productividad y la competitividad, a través de la mejora del capital físico (infraestructuras de transporte, tecnología y comunicaciones), humano (educación y formación) y tecnológico (I+D+i), y mediante una apuesta decidida por la innovación y la calidad de los productos. Para ello, en 2007 se siguió avanzando en el desarrollo de las actuaciones contempladas en el Plan Nacional de Reformas, con especial atención a los principales retos identificados para la economía española en el Consejo Europeo de Primavera de 2007, como son la mejora de la competencia en los mercados de energía, la reducción de la segmentación en el mercado laboral y la necesidad de mejoras adicionales en educación y formación.

Sectores productivos

La evolución del crecimiento de los diferentes sectores productivos durante 2007 revela, al realizar un análisis pormenorizado, el diferente impacto que sobre los resultados de cada rama han tenido los cambios tanto en la coyuntura internacional, turbulencias en los mercados financieros y encarecimiento de las materias primas, como la desaceleración de la demanda interna y la evolución del sector de la construcción.

Así, el encarecimiento de las materias primas repercutió directamente en el sector primario y en el energético. La evolución de la renta agraria respondió al crecimiento en el precio de los cereales, de modo que las producciones vegetales manifestaron un crecimiento relevante de la renta nominal, mientras que la rama ganadera sufrió directamente el encarecimiento de los piensos.

Los sectores más sensibles a la considerable subida que experimentó el precio del barril de crudo a lo largo de 2007 se beneficiaron de la fortaleza del euro respecto al dólar, amortiguando su impacto nominal. No obstante, el sector energético y el sector transportes, por ser los afectados directamente, y el resto de actividades productivas vulnerables a las variaciones en el coste de la energía deberán internalizar el *shock* de oferta real que sí se ha producido; de hecho, las estrategias españolas de ahorro y eficiencia energéticos apuntan hacia la necesidad de reducir la dependencia energética española del crudo.

La ralentización del sector de la construcción, que se había iniciado tímidamente en el ejercicio anterior como consecuencia de la

moderación en el crecimiento de la inversión en vivienda en un entorno de mayores tipos de interés, se agudizó a medida que avanzaba 2007. La amortiguación del crecimiento respondió a dos efectos, por un lado, a las turbulencias financieras que, a finales de 2007, tuvieron como resultado una restricción del crédito, afectando considerablemente a un sector que requiere un elevado apalancamiento para realizar su actividad y, por otro lado, en menor medida, a la desaparición del impacto positivo que sobre la actividad constructora tuvo la aprobación del Código Técnico de la Edificación.

Las dificultades que atraviesan los mercados financieros internacionales que han limitado el acceso al crédito junto a los efectos que ya venían produciendo las subidas graduales de los tipos de interés imprimieron un tono menos expansivo de la demanda interna. El menor ímpetu que a finales de año manifestó la actividad industrial se debió, tanto a esta desaceleración de la demanda final, siendo el sector del automóvil el caso más paradigmático, como al deterioro de la actividad constructora, que ha supuesto una menor demanda de los productos industriales utilizados en diferentes fases de la actividad de construcción. Aún así, la industria se benefició, para el conjunto de 2007, del crecimiento de la inversión en bienes de equipo y del buen comportamiento relativo de las exportaciones.

Junto al sector de la construcción y al de la industria, el de la distribución comercial manifestó una cierta sensibilidad a este menor ímpetu de la demanda interna, concretamente a la moderación en el consumo de los hogares. Ajenos a estas circunstancias, el turismo y las comunicaciones manifestaron un comportamiento más expansivo en 2007 que en el ejercicio anterior.

Respecto a los servicios financieros y a los resultados de las entidades de depósitos españolas, objetos de especial interés desde la segunda mitad de 2007 por la evolución de los mercados financieros internacionales, cerraron el ejercicio con un crecimiento de sus resultados netos, confirmando una escasa exposición directa a los riesgos relacionados con las turbulencias financieras. Estos resultados permitirían a las entidades españolas hacer frente a los retos que se derivan tanto del efecto de segunda ronda más importante de esa crisis, la contracción de la liquidez internacional, como del cambio de ciclo del sector de la construcción.

Agregados de la demanda

En 2007, la demanda interna continuó siendo el principal motor de la actividad económica aunque amortiguó su ritmo de crecimiento a lo largo del año, circunstancia que, junto a la menor aportación negativa del sector exterior, permitió avanzar tímidamente hacia un patrón de crecimiento más equilibrado.

La trayectoria seguida por la demanda interna en 2007 se explicó por la desaceleración de la demanda de consumo y por el agotamiento del ciclo de la construcción, sector que había sido protagonista del tirón de la formación bruta de capital fijo en los últimos ejercicios.

La moderación del consumo privado durante 2007 respondió fundamentalmente al cambio de signo, deterioro y/o incertidumbre respecto a los factores que habían venido sustentado el crecimiento de la demanda de consumo de los hogares en los últimos años en España, es decir, el aumento de la renta disponible, el incremento en el empleo y la reducción del paro, el mantenimiento de facilidades crediticias y el «efecto riqueza» derivado de la revalorización tanto de los activos bursátiles y financieros como de los inmobiliarios; que, de manera conjunta, habían generado aumentos de los ingresos presentes y propiciado la formación de expectativas halagüeñas sobre la renta futura de los hogares con el consiguiente efecto positivo sobre la demanda de consumo privado.

Sin embargo, el panorama cambió sustancialmente durante 2007, sobre todo en los últimos meses del año. El precio del dinero continuó el ascenso iniciado a finales de 2005; estos mayores tipos de interés provocaron que las familias tuvieran que dedicar una mayor parte de su renta disponible a atender el servicio de sus deudas que, en un contexto de elevado endeudamiento de los hogares, ha contribuido a moderar el gasto en consumo de las economías domésticas. Asimismo, la evolución de la inflación en los últimos meses del año provocó un deterioro de la renta disponible real de los hogares, que afectó directamente a su capacidad de consumo. Pero, además, se observó, sobre todo en el último trimestre de 2007, un sustancial empeoramiento de la confianza de los consumidores, que estaría relacionado con la creciente incertidumbre acerca de la futura evolución de su renta disponible, ante el posible deterioro del empleo, y de su riqueza, dado el peor comportamiento de los mercados bursátiles y las dudas relativas a la futura evolución de los precios de las viviendas, principal componente del patrimonio de las familias.

En cuanto a la financiación ajena de la demanda de consumo, parece que una de las consecuencias de las turbulencias financieras ha sido el cambio en el sesgo de la política crediticia de las entidades españolas. Esto ha supuesto una mayor restricción en la oferta de crédito que, aunque sobre todo ha afectado a los préstamos destinados a las empresas, ha endurecido también el crédito a los hogares tanto en sus actividades de consumo como de inversión.

La inversión total, medida por la formación bruta de capital fijo, registró una moderación en su ritmo de crecimiento explicada por la desaceleración de la inversión en bienes de equipo pero, sobre todo, por el menor avance de la inversión en construcción. A pesar de que mostró un perfil desacelerado a lo largo de 2007, la inversión en bienes de equipo volvió a ser el componente más dinámico de la demanda interna como respuesta al avance de los beneficios empresariales y al buen comportamiento de las exportaciones.

La evolución de la inversión en construcción, por su parte, respondió a la existencia de múltiples factores que, en definitiva, describen la finalización de un ciclo de elevada actividad como el que ha caracterizado a este sector en los últimos ejercicios. La inversión en vivienda de las economías domésticas se ha ralentizado como consecuencia de la cada vez menor accesibilidad de la vivienda y las mayores restricciones crediticias. Además, la inversión empresarial que, en este ámbito, se suele ajustar con retraso a los cambios en la demanda y que ya se venía haciendo eco de la ralentización del mercado, agudizó la amortiguación de su ritmo de crecimiento dado el endurecimiento de las condiciones crediticias en un marco de endeudamiento de las empresas del sector.

En definitiva, la gradual desaceleración de la actividad parecía estar afectando a los planes de inversión empresarial que, por otro lado, dado el contexto de mayores tipos de interés y de mayor restricción del crédito, deberían mostrarse lo suficientemente rentables como para hacer frente a este encarecimiento de la financiación ajena. Los bajos tipos de interés reales de los últimos años posibilitaron el acceso a la financiación ajena a numerosas actividades productivas, incluso a aquellas con bajas tasas internas de retorno de la inversión. De modo que el endeudamiento total de las actividades productivas creció notablemente desde 2004 hasta 2006 y se alteró la participación de las diferentes ramas en dicho endeudamiento

total, a favor de las actividades terciarias, y, más concretamente, las actividades inmobiliarias. Estas circunstancias podrían haber restado atractivo a otras inversiones en actividades catalizadoras del crecimiento o generadoras de externalidades positivas, como pudiera ser la inversión en I+D+i; que a corto plazo suelen ofrecer escasos rendimientos pero que en el medio y largo plazo resultan esenciales para el sostenimiento de la actividad.

En los últimos años, la necesidad crediticia de las empresas españolas junto al crédito a las economías domésticas no ha podido ser cubierto por el ahorro interno, generando una creciente necesidad de recurrir a la financiación exterior.

Precisamente, la necesidad de financiación exterior de la economía española volvió a aumentar, aunque menos que en los últimos cuatro años. Este nuevo aumento situó ya la necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo en el 9,7 por 100 del PIB, la cifra más elevada, tras la de Grecia, de los países desarrollados.

Sin embargo, la contribución al crecimiento agregado de la demanda exterior neta en 2007 resultó más favorable que en el año anterior, al detraer 0,7 puntos porcentuales al crecimiento frente a los –1,2 puntos de 2006, como consecuencia de una aceleración en el ritmo de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios unida a una moderación en la intensidad de crecimiento de las importaciones. El último trimestre del año registró una aportación negativa aún menor, de 0,4 puntos porcentuales, siendo la previsión oficial para el año 2008 de una aportación igualmente de cuatro décimas negativas.

El deterioro del saldo corriente se debió en esta ocasión más al incremento del déficit de la balanza de rentas que al tradicional aumento del saldo negativo de la balanza comercial. El resto de las rúbricas, al igual que en los últimos años, tampoco mejoraron su contribución al déficit exterior.

Distribución de la renta

En lo que respecta a la distribución funcional de la renta, en 2007 se detuvo el deterioro de la participación de la remuneración de asalariados sobre la economía iniciada en el año 2000, manteniéndose invariable respecto al año anterior, como consecuencia de un ligero incremento de la tasa de asalarización que permitió compensar la ligera

caída del coste laboral unitario real. Por su parte, la participación de los impuestos netos sobre la producción e importación se redujo como consecuencia, en parte, de la ralentización del mercado de la vivienda, mientras que el peso del excedente bruto de explotación y las rentas mixtas volvió a aumentar. Cabe señalar al respecto que, al analizar la evolución de estos últimos componentes de la renta por separado, se observa cómo el aumento de su participación sobre el PIB en los últimos años responde en mayor medida al componente de rentas mixtas, al tiempo que, en el caso concreto del excedente bruto de explotación, la parte correspondiente al consumo de capital fijo, o depreciación, explica en parte el aumento de este tipo de rentas.

La remuneración media por asalariado mejoró en 2007 respecto al año anterior, tanto en términos nominales como reales. En términos reales, aplicando el deflactor del PIB, se tornó positiva después del significativo deterioro registrado en el último quinquenio, lo que, unido a una nueva mejora de la productividad aparente del trabajo, permitió que el coste laboral unitario, aunque siguió siendo negativo, registrara un descenso menos pronunciado en 2007.

Por su parte, los beneficios empresariales volvieron a crecer de manera significativa en 2007, aunque a niveles más moderados que el año anterior, en línea con la desaceleración de la actividad productiva.

Inflación y mercados financieros

Durante la primera parte de 2007, la evolución de la inflación, medida a través del Índice de Precios de Consumo (IPC), continuó con la tendencia de moderación iniciada el año anterior, si bien es cierto que desde septiembre los precios iniciaron una escalada alcista, que ha situado el nivel general de precios en los últimos meses de 2007 y primeros de 2008 por encima del 4,0 por 100, llevando a la inflación a sus niveles más altos desde la entrada del euro. El incremento en los precios se debió, entre otros factores, al encarecimiento en los mercados internacionales de los precios tanto del petróleo como de otras materias primas, especialmente los cereales. Por su parte, la inflación subyacente, que excluye del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados se mostró, con algunos altibajos, en niveles moderados a lo largo del año, iniciando desde septiembre, una tendencia alcista que se explica por la subida de los alimentos elaborados.

Ante este comportamiento de la inflación, el diferencial de precios con la Eurozona, medido en términos del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) se amplió en diciembre hasta 1,2 puntos porcentuales, con el consiguiente deterioro de la competitividad-precio de la economía española y considerando además que el repunte inflacionista derivado de los precios del petróleo y otras materias primas, también se reflejaba en la inflación de la zona euro. Exceptuando la influencia del componente energético, existen algunos factores que hacen persistente parte del diferencial de precios, especialmente por lo que se refiere al componente de bienes, en particular alimentos, y de servicios.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, el comportamiento de las bolsas españolas continuó siendo positivo, en la línea de los últimos años, destacando entre el conjunto de bolsas europeas por volumen de contratación y rentabilidad, y ello a pesar de la incertidumbre existente en el ámbito mundial en relación a los efectos de la crisis financiera y del aumento de la volatilidad en los mercados.

Los sistemas y mecanismos utilizados para fijar precios y referencias en los mercados han sido puestos a prueba y se han revelado como un elemento fundamental a la hora de proporcionar información fiel y puntual del precio de los activos. Así, los mercados bursátiles han conseguido dar una respuesta positiva y de confianza frente a la volatilidad y la crisis.

Sector público

Por tercer año consecutivo, las cuentas de las Administraciones públicas cerraron en 2007 con un superávit, equivalente en esta ocasión al 2,2 por 100 del PIB, un 33,2 por 100 superior al del ejercicio precedente. Igual que en ejercicios anteriores, el superávit fue consecuencia de la notable expansión de los ingresos no financieros, en especial de la recaudación por impuestos directos muy ligada al crecimiento de la actividad y del empleo, combinada con la moderación del crecimiento del gasto público, que creció sólo ligeramente por encima del PIB. Es reseñable que la inversión directa continuara mostrando bastante dinamismo, con una tasa de aumento del 7,1 por 100, y un peso sobre el PIB del 3,8 por 100, superior un año más al promedio de la UE-27 que asciende al 2,6 por 100, y que refleja los mayores esfuerzos de acumulación de capital que viene haciendo la economía española para converger con los niveles de renta per cápita de los países europeos más avanzados.

De cara al futuro habrá que considerar hasta qué punto la expansión del gasto público derivada de la voluntad de reforzar algunas políticas, como educación, I+D+i, o infraestructuras, así como de desarrollar otras nuevas, como la de protección de las personas dependientes, puede ser compatible con la reducción de la presión fiscal asociada a las rebajas impositivas de la imposición directa aprobadas y anunciadas, sin poner en entredicho el mantenimiento del equilibrio presupuestario. Además, en un escenario de desaceleración económica como el que parece perfilarse las políticas fiscales activas de carácter expansivo cobrarán protagonismo, más allá del juego de los estabilizadores automáticos del presupuesto.

En este sentido, dado el carácter relativamente optimista del escenario económico que sirvió de base para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2008, las cifras reales de gasto realizado durante dicho ejercicio, particularmente el asociado al desempleo, así como las de ingresos impositivos ligados a la renta y al consumo que moderarán sensiblemente su crecimiento, podrían desviarse significativamente de las previsiones contenidas en la documentación presupuestaria, con el consiguiente efecto sobre el saldo presupuestario de las Administraciones públicas. La efectividad de los estabilizadores automáticos del presupuesto amortiguará en parte la desaceleración de la demanda agregada, además de contribuir a sostener la renta de las familias, en particular, la de las afectadas por situaciones de desempleo.

Aunque el año 2007 no se ha caracterizado por ser prolífico en reformas tributarias, se aprobaron algunas medidas reseñables, como la introducción, en el IRPF, de la deducción de 2.500 euros por nacimiento o adopción y la deducción por alquiler de la vivienda habitual de la que se podrán beneficiar los arrendatarios de menor renta. También se ha procedido a deflactar, en línea con las recomendaciones del CES, la tarifa del IRPF y los mínimos personal y familiar, y se ha actualizado la reducción por rendimientos del trabajo y por actividades económicas de los trabajadores autónomos dependientes. En el ámbito del Impuesto de Sociedades se ha modificado la determinación de la base imponible de acuerdo con los criterios incorporados en el nuevo Plan general de contabilidad. También en 2007 se produjo una reformulación del Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte para graduar los tipos impositivos en función de las emisiones de CO_2 de los vehículos, lo que

puede considerase como una tímida aproximación de la Administración central a la utilización de instrumentos tributarios para fomentar el ahorro energético y reducir las emisiones, una *reforma fiscal verde* que cuenta ya con amplios desarrollos en algunos Estados miembros de la Unión Europea. Por último, ya entrado el año 2008, se han aprobado una serie de medidas tributarias de impulso a la actividad económica, como la deducción en la cuota del IRPF de 400 euros, la postergación de los efectos fiscales de los ajustes en el Impuesto de Sociedades derivados de la reforma contable, la eliminación de la restricción que existía de la exención de los rendimientos de la Deuda Pública cuando los mismos se hubieren obtenido a través de países y territorios considerados paraísos fiscales, la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, la ampliación del concepto de rehabilitación de edificios a efectos del IVA, y la no sujeción al ITPAJD de las escrituras públicas que documenten la ampliación del plazo de los préstamos hipotecarios.

La reforma de los Estatutos de Autonomía de seis comunidades autónomas entre 2006 y 2007, con importantes implicaciones para el sistema de financiación autonómica, permite aventurar que en la presente legislatura vaya a reavivarse el debate sobre esta cuestión. Sería deseable que se alcanzara un acuerdo multilateral que dotara de generalidad, estabilidad y coherencia al sistema mediante el necesario equilibrio entre los principios de autonomía y cohesión social, que favorezca la eficiencia a través de una mayor descentralización fiscal pero sin menoscabo de los resultados distributivos, es decir, combinándola con transferencias estatales de nivelación que proporcionen financiación suficiente a todas las comunidades para garantizar niveles equiparables de prestación de servicios públicos a los ciudadanos en todo el territorio del Estado.

En todo caso, el debate sobre la reforma del sistema de financiación no debería enturbiarse por la anunciada publicación de las balanzas fiscales territoriales, porque más allá de las dificultades metodológicas que entraña la imputación territorial de los ingresos y gastos de la Administración central, que no son pocas, los resultados de las mismas, en términos de déficit o superávit según el mayor o menor nivel de renta de cada territorio, serían el reflejo natural del sistema de redistribución de renta entre las personas implícito en el presupuesto central de ingresos y gastos, en particular, en el de la Seguridad Social.

Investigación, desarrollo tecnológico e innovación

El sistema español de innovación continuó mostrando un significativo retraso respecto a los países de nuestro entorno. El gasto realizado por España en I+D aunque sigue una tendencia claramente creciente en los últimos años, se cifra en 2006 en el 1,2 por 100 del PIB, todavía bastante por debajo del objetivo del 2,0 por 100 fijado para 2010 en el Programa Nacional de Reformas, de la media de la OCDE que alcanza el 2,25 por 100, y también del promedio de la UE-27 que se sitúa en un modesto 1,84 por 100 si se compara con el umbral del 3,0 por 100 fijado en la Agenda de Lisboa como objetivo para 2010. Por otro lado, el nivel de implicación de las empresas españolas en la financiación de las actividades de I+D no termina de mostrar una tendencia creciente y continúa siendo en España significativamente inferior al 55 por 100 que registra en promedio la UE-27 y en que se cifra asimismo el objetivo del PNR para 2010. La distancia es aún mayor con la media de la OCDE, del 62,7 por 100, un dato que refleja la posición central que ocupan las empresas en el sistema de innovación japonés y estadounidense.

El progreso científico y tecnológico, en tanto que impulsor de la productividad y del cambio de modelo económico en el contexto de una economía crecientemente globalizada, constituye una de las principales prioridades de la política económica española. Con esta premisa y con el ánimo de dotar de coherencia y sentido estratégico a las políticas públicas desarrolladas en este ámbito, en 2007 se aprobaron tres herramientas de planificación de primer orden, de largo, medio y corto plazo, y articuladas entre sí: la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología, con un horizonte temporal que abarca hasta 2015, el Plan nacional de I+D+i para el periodo 2008-2011, y el Programa de trabajo para 2008. Este gran acuerdo trata de integrar los elementos básicos de consenso sobre los grandes principios y orientaciones que han de regir las políticas y programas de investigación e innovación, incluidas las dimensiones nacional y regionales, para asegurar su permanencia más allá de los ciclos económicos o políticos, así como el esfuerzo político y presupuestario sostenido durante un periodo de tiempo prolongado. Se identifica, asimismo, un conjunto de indicadores de recursos y resultados del sistema de I+D+i para 2011 y 2015, y se cifra el incremento anual de los recursos públicos necesarios para lograr tales metas, tanto de la Administración central como de las administraciones autonómicas, en el 16 por 100 durante los próximos cuatro años.

Economía regional

Las regiones españolas volvieron a registrar en 2007 un notable dinamismo, manteniéndose el proceso de convergencia regional, tanto entre las diferentes comunidades autónomas, como entre éstas y las regiones europeas. A esto último ha contribuido significativamente las ayudas estructurales recibidas por España en el marco de la política regional comunitaria. Sin embargo, los cambios en la política de desarrollo regional para el periodo 2007-2013 derivados de la ampliación a doce nuevos Estados miembros, suponen una reducción de los recursos recibidos por España, lo que podría verse reflejado en el resultado económico de las regiones españolas, así como en el proceso de convergencia. A esto hay que añadir, también, de cara a los próximos años, el posible impacto de la actual coyuntura económica sobre el crecimiento regional, que en gran medida estará determinado por la diferente especialización productiva de las comunidades autónomas.

El aumento de la inflación en 2007 fue generalizado en todas las comunidades autónomas, aunque con diferencias significativas en cuanto a su intensidad, como muestra el aumento del grado de dispersión hasta 1,7 puntos porcentuales, debido en gran medida al diferente comportamiento registrado a nivel regional por los componentes más inflacionistas del IPC en 2007: energía y alimentación.

CAPÍTULO II: MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates

El ritmo de crecimiento económico de 2007 ha propiciado cierta estabilidad en los mercados laborales, con una apreciable creación de empleo y una buena reducción del paro en la Unión Europea. No obstante, la incertidumbre sobre la evolución de la economía mundial, agudizada desde el verano de 2007 con la crisis del mercado del crédito hipotecario en los Estados Unidos y sus repercusiones en otros mercados, se ha plasmado en el inicio de una fase de desaceleración, con menores perspectivas de crecimiento para 2008 y 2009 y, consecuentemente, efectos negativos sobre la economía real y, en particular, el mercado de trabajo en la Unión Europea. Las Previsiones de Primavera apuntan una desaceleración en el ritmo de crecimiento del empleo en los dos próximos años a niveles por debajo del 1 por 100.

En este contexto, la Comisión Europea presentó en diciembre sus propuestas de cara al nuevo ciclo (2008-2010) de la Estrategia de Lisboa. En ellas se incide en mayor medida en las referencias al empleo en las directrices macroeconómicas y se establece de forma más explícita el papel de los interlocutores sociales en el contexto de la «flexiseguridad» en el mercado de trabajo.

A lo largo del año, otras cuestiones relevantes en relación al empleo abordadas por la Comisión han sido la propuesta de un Plan de acción de movilidad laboral para el periodo 2007-2010, la necesidad de promover la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad, y el requerimiento de un compromiso renovado para desarrollar la necesaria política común de inmigración. Asimismo, continuó el proceso de debate y consultas en torno al Libro Verde sobre la modernización del derecho laboral. Según la Comisión, el resultado más destacado de este proceso es la existencia de una conciencia profunda sobre los retos a los que se enfrenta el mercado laboral europeo y la necesidad de adecuar la legislación laboral a las nuevas realidades, para resolver los desafíos del siglo XXI. Cabe citar asimismo algunas actuaciones sobre igualdad de género enmarcables dentro de la consideración de 2007 como Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos, aunque ciertamente lo exceden: la Resolución del Parlamento Europeo, en el mes de marzo, en relación al Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 y, por parte de la Comisión, el estudio —primero— y las propuestas —después— para eliminar las diferencias salariales por género no objetivables.

Por otro lado, el debate europeo en materia de empleo durante 2007, manteniendo el objetivo central de crear más empleo y de mejor calidad, se ha centrado en mejorar la productividad de la economía europea y situarla en una posición más competitiva frente a los desafíos de la economía mundial. Uno de los mecanismos más tratados en este debate es la «flexiseguridad», sobre la cual, y tras los intensos debates mantenidos el año anterior, la Comisión presentó en junio de 2007 una comunicación en la que señalaba la necesidad de un mercado laboral más flexible acompañado de niveles de seguridad que permitan abordar simultáneamente las nuevas necesidades de empleadores y empleados. Por su parte, el Consejo Europeo de diciembre de 2007 aprobó los principios comunes que deben guiar el diseño de estrategias integradas de «flexiseguridad» en los Estados

miembros, en consenso con los interlocutores sociales e incluidas en los respectivos PNR.

Los interlocutores sociales europeos, partiendo del hecho de que no existe un único planteamiento sobre «flexiseguridad», han realizado un conjunto de recomendaciones comunes en relación a ésta, en un reciente documento sobre la situación del mercado de trabajo y el empleo en la Unión Europea desde una perspectiva amplia, incluyendo también un conjunto de recomendaciones para afrontar los principales retos futuros, reforzando el binomio del empleo y la productividad planteado en la Estrategia de Lisboa renovada.

Balance de la Estrategia Europea de Empleo

A tan sólo tres años del cumplimiento de los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa renovada se constata, para el conjunto de la Unión Europea, una mejora en los indicadores de empleo que reflejan el avance respecto al año anterior y la favorable situación del mercado de trabajo, aunque este avance es lento, reflejándose con distinto grado de intensidad según el indicador analizado. Esta distinta intensidad permite anticipar el cumplimiento del objetivo de situar la tasa de empleo femenina en 2010 en el 60 por 100, siendo mayores las dificultades para conseguir el objetivo de tasa de empleo general (70 por 100) y, especialmente, el de mayores de 55 años (50 por 100). En España la evolución del empleo en 2007 ha sido positiva en esta perspectiva europea, ya que ha proseguido la reducción de los diferenciales en empleo y en desempleo frente a la UE-27 y han continuado los progresos hacia el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo (EEE).

Con todo, especialmente en el caso de España, hay que reiterar que las previsiones más recientes confirman una desaceleración en 2008 y 2009, con consecuencias importantes en los mercados de trabajo, lo que puede frenar estos logros e impedir el avance hacia los objetivos en materia de empleo. Por ello, sería necesario considerar esta situación y adoptar las medidas de política de empleo necesarias para minimizar dicho impacto.

Por lo que se refiere al PNR español, el Gobierno presentó en octubre de 2007 el segundo Informe de Progreso, en el que se recogen los avances conseguidos en relación a los dos objetivos prioritarios de convergencia en renta con la UE-25 y de tasa de empleo, así como todas las medidas de política económica desarrolladas en este

último año. La Comisión, en líneas generales, ha valorado positivamente el grado de avance alcanzando. Considera que se ha respondido adecuadamente a los compromisos fijados en relación a los ámbitos prioritarios y que, en general, se han atendido las recomendaciones realizadas, a pesar de que las correspondientes al empleo han sido atendidas sólo parcialmente. Señala como uno de los puntos fuertes del Programa el avance en materia de empleo femenino y destaca la integración de los sistemas de formación para responder mejor a las necesidades de los mercados de trabajo y en la modernización de la protección del empleo. No obstante, también apunta carencias e insuficiencias, entre las que se encuentran los esfuerzos aplicados a la reducción del abandono escolar, o la necesidad de mayor coordinación a nivel regional.

Por otra parte, cabe señalar el contraste entre los numerosos logros alcanzados al amparo del diálogo social y la escasa participación de los interlocutores sociales en el PNR. Ésta ha sido muy limitada tanto en su elaboración inicial en 2005 como en el primer Informe de Progreso un año después. Por ello, con el objetivo de mejorar la situación, a finales de 2006 se acordó un protocolo de consulta, participación y seguimiento. Pero aunque este instrumento puede resultar útil para mejorar la participación de los interlocutores sociales y, en cualquier caso, ha mejorado la forma de desarrollar dicha participación respecto a la definición inicial del PNR y el primer informe de progreso, todavía no han conseguido estar suficientemente implicados en el proceso de elaboración, seguimiento y actualización del mismo. En este sentido, se sigue instando a un mayor compromiso del Gobierno para tener en cuenta las valoraciones y observaciones de los interlocutores sociales en este proceso.

Panorama general del empleo en España 2007

Las cifras medias del año 2007 en la EPA arrojaron un volumen de empleo algo por debajo de 20,4 millones de personas, lo que supone 608.400 más que en el año anterior, y uno de paro superior a 1,8 millones de personas, apenas 3.000 menos. Se trata del menor crecimiento del empleo, junto con el correspondiente a 2002, del último decenio. Los datos de afiliación en alta a la Seguridad Social y los del paro registrado del SISPE también apuntan a la desaceleración de la creación de empleo y al rápido ascenso del paro. Es aún pronto para apreciar el alcance de estas tendencias, pero las primeras cifras de 2008 no sólo las confirman, sino que resultan más preocupantes.

Aun cuando el menor ritmo de creación de empleo también alcanzó a las mujeres, prosiguió la tónica de un periodo ya largo en el cual el empleo femenino no sólo se ha comportado de manera más dinámica en épocas de expansión, sino que ha sostenido su ritmo de aumento en las de bajo crecimiento de la economía. Por otro lado, y sean cuales fueren los determinantes, es visible un desigual impacto en 2007 de la desaceleración entre españoles y extranjeros en el mercado de trabajo. Se ha deteriorado más y más rápidamente el empleo y el paro de estos últimos, alcanzando a ambos sexos y a casi todas las edades. El paro registrado muestra también una evolución muy negativa en casi todo 2007 para los extranjeros, mientras que para los españoles la tendencia a empeorar se circunscribió a la segunda mitad del año y fue menos pronunciada.

En el panorama de 2007 se observa una desigual trayectoria del empleo por sectores económicos, con crecimientos medios en los servicios y en la construcción aún considerables, y con un ligero descenso en la industria no muy diferente del que se había venido observando en algunos años anteriores. El curso trimestral fue claramente descendente en la construcción y en la industria, y mucho más moderado —aunque apreciable— en los servicios.

El detalle por ramas de actividad de este panorama sectorial arrojó, en el caso de los servicios, varios puntos críticos en 2007, que vienen a diferenciar estos resultados de los correspondientes a los años anteriores y que son los que pueden matizar, aunque habrá que esperar a lo que suceda en los próximos periodos, la incierta perspectiva actual, puesto que en las ramas de mayor tamaño el menor crecimiento sólo alcanzó con claridad a la hostelería, mientras que prosiguió el dinamismo de otras actividades empresariales, repuntó el comercio minorista y se mantuvo con un buen ritmo sanidad y servicios sociales; a su vez, en las ramas medianas la desaceleración se concentró sobre todo en hogares que emplean personal doméstico y en las ramas más pequeñas hubo dos notas destacadas, una negativa (freno en actividades inmobiliarias) pero otra positiva (crecimiento elevado y sostenido en actividades informáticas).

Con la excepción de metalurgia y productos metálicos, las ramas industriales de mayor tamaño por empleo tuvieron un buen comportamiento en 2007, mejor en ciertos casos que en 2006. Pero el conjunto de todos los aumentos no fue suficiente para compensar las

pérdidas que se dieron en la mayor parte de las ramas medianas y pequeñas. Sobre todo en algunas de las medianas, que vieron acelerar aún más el ritmo de descenso en el que vienen incursas en los últimos ejercicios: madera y corcho, confección, textil y papel perdieron, en conjunto, 51.300 empleos, más de la mitad del total de las pérdidas por ramas en la industria. En términos relativos hubo ramas pequeñas con resultados aún más desfavorables: fabricación de máquinas de oficina y equipos informáticos; industria del tabaco; minería energética.

Evolución de la temporalidad: efectos de la reforma

De nuevo el mayor aumento del empleo en 2007 correspondió al de carácter asalariado en el sector privado, con 521.000 ocupados más (3,9 por 100); el crecimiento fue también notable, en términos relativos, en los empresarios sin asalariados o trabajadores independientes (4 por 100).

Además, se dio un fuerte aumento del empleo indefinido, lo que constituye una de las notas más destacadas del mercado de trabajo en 2007. Cabe recordar que el efecto inicial de la reforma planteada por el AMCE y posteriormente plasmada en la Ley 43/2006 se cifró en más de 520.000 conversiones (de contratos temporales en indefinidos) acogidas al plan extraordinario establecido al efecto, así como más de 170.000 contratos indefinidos nuevos acogidos al Programa de fomento del empleo de la Ley. Pues bien, en 2007, incluso con la menor creación de empleo en el año, así como con un efecto directo de la reforma a priori limitado temporalmente a 2006, el empleo indefinido creció nada menos que un 7,2 por 100, frente a las cifras, siempre por debajo del 4 por 100, en que se habían situado sus incrementos entre 2004 y 2006. Este aumento se conjugó, por primera vez, con un descenso del empleo temporal. Como resultado de ello, la temporalidad se redujo en 2,4 puntos porcentuales (2,8 puntos en el sector privado), la mayor reducción anual entre 1997 y 2007. Con todo, es preciso recordar que la temporalidad en España requiere, para una reducción sustantiva, resultados ininterrumpidos a lo largo de un amplio periodo.

El crecimiento del empleo estable fue, por otro lado, mayor en el caso femenino, tanto en términos relativos como en número de personas, y más en edades jóvenes e intermedias. Así, se redujo la desventaja de las mujeres en cuanto a temporalidad, aunque sigue siendo, a partir de los 40-49 años, 5 puntos mayor que en los varones.

Con datos relativos a los contratos registrados, el ritmo de contratación indefinida se ha mantenido a lo largo de 2007. De hecho, la contratación indefinida de carácter ordinario habría recibido un notable impulso coincidiendo con la reforma, mientras que los contratos indefinidos de fomento no parecen haberse visto más estimulados por las nuevas bonificaciones en relación a otras anteriores.

Instrumentos de las PAE: situación en 2007

A pesar de que se ha avanzado en el desarrollo normativo para la puesta en marcha de acciones concretas de fomento y gestión del empleo, dirigidas principalmente a favorecer la incorporación al mercado de trabajo de colectivos específicos, quedan todavía cuestiones pendientes. Entre ellas está la modernización del SPEE, que debía haber sido la base para el diseño y desarrollo de un Plan Global de modernización dirigido a mejorar la calidad de los servicios. Asimismo, se debería haber abordado una reforma global de las políticas activas de empleo en busca de una mayor eficacia de las mismas, con especial atención a las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, así como población inmigrante diseñando medidas, en este último caso, para favorecer su integración laboral. También se planteaba la necesidad de regular el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación: servicios públicos de empleo, entidades colaboradoras, agencias de colocación y empresas de recolocación. Por todo ello, sigue siendo necesario abordar esta tarea, fruto del compromiso en el marco del diálogo social, para lograr un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo, máxime en una situación como la actual, en que la desaceleración afecta ya al empleo de determinados colectivos.

En esta línea, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley de Empleo en diciembre de 2003, resulta muy positivo el desarrollo reglamentario del Sistema Nacional de Empleo y de los instrumentos de coordinación del mismo, cuyo objetivo es reforzar el funcionamiento del sistema, mediante la regulación de los órganos e instrumentos de cooperación y coordinación de las políticas de empleo entre las distintas administraciones, y que se espera permita un mejor y más transparente funcionamiento del conjunto del sistema.

Durante 2007 se han dado importantes avances en la elaboración de la normativa necesaria para poner en marcha el nuevo sistema de formación para el empleo acordado entre los interlocutores sociales. Entre ellos destaca la regulación en el Real Decreto 395/2007 del

Subsistema de formación profesional para el empleo, que suprime la división entre formación ocupacional y formación continua.

A su vez, se definen los principios del subsistema de formación para el empleo y se articulan distintas iniciativas formativas que configuran el nuevo modelo y cuyo desarrollo normativo específico se ha ido produciendo posteriormente: Formación de Demanda, que engloba acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para las necesidades específicas de las empresas y sus trabajadores; Formación de Oferta, que comprende planes de formación dirigidos a ocupados y acciones formativas dirigidas a desempleados, para capacitar a unos y otros en el desempeño cualificado de profesiones y en el acceso al empleo; Formación en Alternancia con el empleo, con acciones formativas de los contratos para la formación y con los programas públicos de empleo-formación, actuaciones muy importantes en base a la experiencia de las escuelas taller y las casas de oficios. La participación en todas ellas priorizará los colectivos con mayores dificultades de inserción en el caso de desempleados o de mantenimiento en el mercado de trabajo en el caso de los ocupados.

Por último, se incluyen acciones de apoyo y acompañamiento, dirigidas a la realización de estudios de carácter general y sectorial, investigaciones y difusión del Sistema, así como el desarrollo de un sistema integrado de información y orientación profesional que asesore sobre las oportunidades de formación y empleo.

El objetivo último de todo ello es mejorar la eficacia del subsistema. Ello será posible con un compromiso claro y constante de las administraciones competentes en la mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo en cuanto a contenidos, duración, profesorado e instalaciones, y también en cuanto a sus resultados, en particular de inserción estable, la adecuación a las necesidades del tejido productivo y la eficiencia de los recursos y medios empleados.

El número de demandantes de empleo formados en ocupacional ascendió a 278.917 en el año 2006, con un perfil sociodemográfico del alumnado similar al de los años anteriores: mujeres, jóvenes, y con un bajo nivel de formación. Del total de alumnos formados en 2006, casi el 72 por 100 encontró empleo durante el año 2007, sien-

do la inserción masculina 5 puntos mayor, y siendo la inserción decreciente con la edad a partir de 30 años.

Las acciones de formación profesional continua aumentaron de nuevo en 2007, incrementando el número de participantes formados hasta más de 1.560.000. El tipo de formación predominante sigue siendo genérica y de nivel medio o superior, realizándose dos terceras partes de la misma de forma presencial, aunque aumenta ligeramente la teleformación. La formación a distancia o mixta ha disminuido ligeramente en relación al año anterior. El perfil sociodemográfico de los participantes tampoco ha variado: de 26 a 45 años, varón, educación secundaria; un 41 por 100 son trabajadores cualificados. La mayoría siguen proviniendo de empresas de más de 1.000 trabajadores, aunque su peso va disminuyendo en favor de las pymes.

Políticas para un nuevo escenario

Está pendiente el cumplimiento de uno de los objetivos planteados en el AMCE en relación a la reforma global de las políticas activas de empleo para aumentar su eficacia. Ello se enmarca, a su vez, en la necesidad de continuar con el desarrollo de la Ley de Empleo en su abordaje integral de dichas políticas, sin olvidar su articulación territorial. Así, una vez configurados los órganos e instrumentos del Sistema Nacional de Empleo hay que impulsar sin más dilación su puesta en marcha para una mayor cooperación y coordinación de las actuaciones, en particular las de los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos.

Hay que recordar que ahora el pronóstico es de bajo crecimiento económico al menos los dos próximos años, circunstancia que sitúa todas las políticas económicas, y con ellas las de empleo, en un contexto distinto. En este sentido es conveniente continuar, en la medida en que sea necesario, con algunas actuaciones puestas en marcha que priorizan como beneficiarios de las políticas activas de empleo a algunos colectivos específicos desde el punto de vista sectorial, y cuyo objetivo va más allá de fomentar únicamente el empleo, sino que también tratan de contribuir al desarrollo del tejido productivo y responder a problemas específicos relacionados con la competitividad de la economía española.

Por otro lado, los datos de los primeros meses de 2008 han llevado a la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de

Medidas de impulso a la actividad económica, cuyo objetivo último es estimular el consumo de los hogares y la actividad empresarial, frenar el deterioro del mercado inmobiliario y paliar los efectos negativos sobre el empleo. Por lo que se refiere a este último aspecto, se autoriza al Gobierno para la aprobación de un Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral.

El repunte en el desempleo en los últimos meses se pretende abordar así con un conjunto de actuaciones de carácter extraordinario, dirigidas a incrementar la contratación laboral y reforzar la estabilidad profesional tanto de las personas desempleadas como de las expuestas a riesgo de exclusión. El Plan contempla medidas de orientación, formación e inserción que se añaden a las ya vigentes, así como subvenciones para el proceso de búsqueda de empleo y para facilitar la movilidad geográfica. Las primeras están dirigidas a desempleados que cumplan determinados requisitos, entre ellos, participar en acciones de orientación tutorizadas por profesionales que incluyen la concurrencia a ofertas de empleo. Las subvenciones persiguen facilitar la contratación estable de desempleados cuando ésta implique desplazamientos y cambio de residencia dentro del territorio.

Al margen de todo ello, es preciso reorientar y reforzar las políticas de empleo desde una perspectiva global y en el marco del diálogo social. Esto supone además, de acuerdo con la posición común de los interlocutores sociales europeos, contar con recursos y servicios adecuados, tomando las decisiones lo más cerca posible del ciudadano y contando con el respaldo de inversiones privadas o públicas rentables. En la actual coyuntura, es aún más importante combinar políticas activas con sistemas de protección por desempleo bien diseñados, que conjuguen derechos con mayor facilidad de inserción laboral. Y por supuesto, atender a la igualdad de oportunidades para todos si se desea reforzar la cohesión social y movilizar todas las potencialidades que ofrece el mercado de trabajo.

Dimensión territorial: políticas de empleo en las CCAA

Con alguna excepción destacada, la desaceleración en el crecimiento del empleo se dio en todas las comunidades autónomas en 2007. Y en todas se hizo pronunciado ese descenso en la segunda mitad del año. No obstante, prosiguió, aunque más lento, el acercamiento de todas las comunidades autónomas a los objetivos de la EEE y del PNR. Por otro lado, algunos indicadores permiten hablar de cierta convergencia en empleo en el periodo 2001-2007, aunque

las distancias subsistentes indiquen desequilibrios territoriales aún muy acusados. En el desempleo el acercamiento ha sido aún mayor, con una reducción generalizada de las tasas de paro que ha acortado la distancia entre los territorios en este indicador.

Diez comunidades autónomas superaban en 2007 el objetivo, fijado en el PNR para 2010, de una tasa de empleo del 66 por 100; una más se situaba sólo una décima por debajo. Más aún, cinco de éstas superaban en 2007 el objetivo del 70 por 100 marcado en la EEE también para 2010: Cataluña, Navarra, Madrid, Baleares y Aragón. Pero incluso en estas mejores posiciones la distancia entre la tasa de empleo masculina y femenina acentúa la necesidad de seguir impulsando mayores crecimientos en el empleo de las mujeres y reducir el mayor desempleo femenino. De igual modo ocurre atendiendo a las tasas de empleo de los menores de 25 años, mucho más bajas que las de la población en edades intermedias; aquí la menor distancia entre actividad y empleo indicaría como prioridad aumentar la participación laboral del colectivo más joven en todas las comunidades autónomas.

Planes de Empleo de las CCAA

El conjunto de acciones en materia de promoción del empleo desarrollado por las comunidades autónomas es amplio y diverso con el fin de atender las necesidades de cada territorio, y está fundado en buena medida en los Planes concertados entre los gobiernos autonómicos y los interlocutores sociales de ese mismo ámbito. Aunque la gestión y ejecución de estas acciones es en gran parte competencia de las comunidades autónomas en colaboración con los entes locales, el distinto origen de las fuentes de financiación (europea, estatal, e incluso privada), hace necesario un esfuerzo continuo de coordinación y colaboración entre todos los agentes implicados. En este sentido, la Ley 56/2003 estableció un concepto integral de política de empleo que, en el ámbito de las comunidades autónomas, incluye tanto las decisiones adoptadas por éstas como por el Estado para mejorar la calidad del empleo, adecuar la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y reducir el desempleo.

A este respecto, en diciembre de 2007 se aprobó el Real Decreto 1722/2007, por el que se desarrolla reglamentariamente el Sistema Nacional de Empleo en cuanto a órganos e instrumentos, cuya principal novedad es la creación del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo como órgano consultivo en materia de política de empleo, formado por representantes de la administración central, de

cada comunidad y ciudad autónoma y de las organizaciones empresariales y sindicales. Entre otras funciones, este Consejo debe proponer mecanismos que garanticen la coordinación y cooperación entre el SPEE y los SPE autonómicos en los respectivos ámbitos de competencia en materia de empleo, formación y política laboral de emigración, con especial atención a las políticas activas de empleo, para lo cual es necesario igualmente conocer sus programas de trabajo, así como los estudios y análisis de diagnóstico sobre el mercado de trabajo realizados en cada territorio.

Presupuesto: gasto por funciones y origen de los fondos

El gasto total de las comunidades autónomas en la partida fomento de empleo representó un 2,8 del total del presupuesto. Más de la mitad se corresponde con la aportación del Estado para la gestión de las políticas activas de empleo. En el año 2007 ésta fue de 2.667,7 millones de euros, un 4,7 por 100 superior a lo presupuestado el año anterior y un 35,4 por 100 del total de los Presupuestos del Estado dedicados a políticas activas de empleo. La distribución de estos fondos por programas refleja que mayoritariamente se destinan a programas de fomento del empleo y de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo (54,2 por 100), y a medidas de formación profesional ocupacional y continua (41,5 por 100).

La ayuda del Fondo Social Europeo (FSE) tiene un peso relativo considerable si se encuadra, como procede, en relación al gasto autonómico en políticas de promoción de empleo, del que representa en torno a una cuarta parte. Además, dadas las carencias y dificultades que implica evaluar el conjunto de actuaciones realizadas en materia de empleo, la disponibilidad de información detallada sobre las actuaciones cofinanciadas por el FSE, en cuanto a diseño, resultados alcanzados y contribución al logro de los objetivos fijados previamente, así como la existencia de mecanismos de evaluación definidos permite conocer la efectividad de las políticas llevadas a cabo y reorientarlas, en su caso, a nuevas necesidades de los mercados de trabajo.

A este respecto, la valoración de las actuaciones desarrolladas en el periodo 2000-2006 es muy positiva, destacando tanto la adecuación de las actuaciones definidas a las carencias y debilidades de cada mercado de trabajo, como el avance alcanzado en el logro de los objetivos iniciales fijados. No obstante, las evaluaciones también manifestaron la existencia de retos pendientes y la necesidad de profundizar en algunas líneas de actuación, entre las que se destacaban

el refuerzo de los déficit de cualificación, el apoyo a los colectivos con especiales dificultades de inserción, la adecuación entre la formación y las necesidades del tejido productivo, o el fomento del tejido empresarial. Aspectos todos ellos sobre los que ya se ha señalado la necesidad de realizar mayores esfuerzos y que constituyen líneas centrales de actuación de las políticas de empleo en todos los ámbitos territoriales.

2. Diálogo social y relaciones laborales

Diálogo social en la Unión Europea

En 2007, las organizaciones sindicales y empresariales europeas han profundizado en el diálogo bipartito autónomo contribuyendo, mediante diversos instrumentos, a los objetivos de empleo, competitividad, cohesión social y sostenibilidad en la Unión Europea.

Destaca, en primer lugar, la firma de un nuevo acuerdo bipartito, el Acuerdo Marco europeo sobre acoso y violencia en el trabajo, con la finalidad de elevar el nivel de conciencia y de comprensión, por parte de los empresarios, los trabajadores y sus representantes, del acoso y la violencia en el trabajo y de proporcionarles un marco orientado a la acción para prevenir, identificar y tratar estos problemas.

En segundo lugar, las citadas organizaciones elaboraron y aprobaron el documento «Los grandes desafíos de los mercados de trabajo europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos», en el que formularon un diagnóstico sobre la situación de los mercados de trabajo en Europa, identificaron los principales retos a los que se enfrentan y formularon una serie de propuestas de actuación. De cara al próximo ciclo de la Estrategia europea de crecimiento y empleo, las organizaciones de empresarios y de trabajadores a nivel europeo cuentan con este análisis compartido a fin de adoptar conjuntamente recomendaciones dirigidas a las instituciones europeas y nacionales, definir prioridades a incluir en un marco de acciones para el empleo y negociar un acuerdo marco autónomo, bien sobre la integración laboral de los grupos desfavorecidos, bien sobre el aprendizaje permanente.

Por otro lado, los interlocutores sociales europeos expresaron sus opiniones, en el marco del proceso de consultas, en relación a las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, entre otras.

Asimismo, plantearon sus posiciones en relación al debate sobre el Libro Verde que presentó la Comisión en 2006 sobre la modernización del derecho laboral.

Diálogo social en España

El proceso de diálogo social desarrollado a lo largo de la legislatura, y culminado en 2007, ha conformado una etapa caracterizada por un método nuevo, mediante el acuerdo previo acerca de los ámbitos materiales de dicho diálogo dentro de una agenda o programa. Dicho diálogo se ha extendido a múltiples materias de naturaleza económica, social y laboral agrupadas en trece bloques o ámbitos temáticos en torno, todo ello, a un objetivo estratégico, y se ha basado en un diagnóstico compartido entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

El resultado más inmediato de esta etapa de diálogo ha sido la firma de un amplio conjunto de acuerdos de diverso calado. Dichos acuerdos se han plasmado, en su mayor parte, en nuevos instrumentos normativos, leyes y reglamentos, de tal forma que el diálogo de esta etapa ha impregnado de manera intensa la actividad legislativa de carácter social de las Cortes y el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno.

Uno de los ejes principales del diálogo social ha sido la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, buscando mantener y mejorar la creación de empleo, potenciar la contratación indefinida y reducir la temporalidad, así como mejorar la integración laboral de las mujeres y de los jóvenes, y de colectivos con dificultades de acceso a la ocupación.

En conexión con ello, un importante objetivo ha sido mejorar los instrumentos de regulación de los flujos migratorios laborales, reforzando su vinculación con el mercado de trabajo y la integración laboral de los inmigrantes. Aunque se ha logrado mejorar el diseño y la aplicación de los mecanismos legales de regulación de la inmigración laboral, será necesario fortalecer la vinculación de los mismos con el conjunto de los instrumentos de la política de inmigración y con los objetivos y las prioridades de la política general de empleo y las características del sistema productivo.

En materia de mercado de trabajo, uno de los objetivos ha apuntado hacia la mejora de la eficacia de las políticas activas de

empleo y de los servicios públicos de empleo. Debe destacarse la necesidad de continuar realizando un mayor esfuerzo para la aplicación eficaz de aquéllas y un mejor funcionamiento de dichos servicios, en el marco de una adecuada coordinación de las distintas administraciones públicas competentes, ya que todavía quedan pendientes distintas cuestiones recogidas en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE) y en las normas en que se ha plasmado éste.

El reciente desarrollo reglamentario de la Ley de Empleo, mediante el Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, que se ocupa de los Órganos del Sistema Nacional de Empleo y que desarrolla, entre otras, las funciones de coordinación de las políticas de empleo, así como de impulso de la colaboración y de la cooperación entre el Servicio público de empleo estatal y los Servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, es de esperar que redunde en el reforzamiento de la transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo y de la libre circulación de los trabajadores por razones de empleo o de formación.

Junto con el objetivo de modernización de las políticas activas de empleo, el diálogo social de esta etapa también ha incidido en la mejora de la protección por desempleo de determinados colectivos de trabajadores.

Los objetivos más generales de mejora del funcionamiento del mercado de trabajo han llevado a poner el acento en la revalorización y el refuerzo de instituciones laborales como, fundamentalmente, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. En lo que atañe a la ITSS, resulta necesario seguir impulsando su refuerzo y mejorar el ritmo de dotación de efectivos, en línea con los objetivos y los compromisos asumidos.

De cara al futuro, existe coincidencia sobre la necesidad no sólo de actuar en el plano de las normas sino de poner el acento en el refuerzo de los instrumentos de aplicación normativa y de control del funcionamiento del mercado de trabajo y de la eficacia de las políticas activas, papel de los servicios públicos de empleo, actuación de la ITSS o funcionamiento de los mecanismos de regulación

de la inmigración laboral, todo ello en relación con los objetivos y las prioridades en materia de empleo y de mercado de trabajo.

La prevención de riesgos laborales, la mejora de los instrumentos y de las políticas en este ámbito, la elevación de los niveles de seguridad y de salud en el trabajo y la lucha contra la siniestralidad laboral, ha sido objeto de un diálogo social continuado y estructurado en el marco de la Mesa de diálogo social específica sobre prevención de riesgos laborales. Cabe esperar que la incorporación de nuevos instrumentos para la mejora de la prevención, combinada con la aplicación de medidas y planes de actuación en diversos ámbitos y a diferentes niveles, redunde en una mejora de la actividad preventiva en las empresas con efectos positivos en la seguridad y la salud laborales.

Otro eje clave de diálogo social ha consistido en reforzar el sistema de protección social, por una parte, mejorando la adecuación y la sostenibilidad del sistema de pensiones, mediante la introducción de una serie de modificaciones en la regulación de las principales prestaciones del nivel contributivo, así como la revalorización, por encima de la media, de las pensiones mínimas; por otra parte, mediante la creación y puesta en marcha del sistema de promoción de la autonomía personal y de atención a las situaciones de dependencia. Resulta necesario poner el acento en la evaluación de la puesta en marcha de dicho sistema mediante un seguimiento y control del desarrollo efectivo de los servicios y de las prestaciones.

Se ha desarrollado, asimismo, un importante diálogo bipartito, entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, para fortalecer el papel de la negociación colectiva y el enriquecimiento de los contenidos de los convenios colectivos, así como su adaptación a las nuevas realidades y a los cambios normativos. Los acuerdos interconfederales para la negociación colectiva han contribuido, en estos años, a mantener el crecimiento económico y del empleo y a continuar una pauta de crecimiento moderado de los salarios, junto a la renovación en los contenidos negociales. No se ha abordado formalmente, sin embargo, el marco jurídico de la negociación colectiva. En cuanto a la racionalización de su estructura, los ANC han recogido desde 2005 la recomendación a los negociadores de convenios de que en sus ámbitos, y con respeto a la autonomía de las partes, procedan a analizar la estructura de la negociación colectiva del sector correspondiente, así como la articulación de materias

entre los distintos ámbitos negociales que permita una mejor aplicación y eficacia de lo pactado.

En materia de industria, se ha avanzado en la creación y puesta en marcha de observatorios sectoriales que han permitido trazar un diagnóstico y formular propuestas para aportar soluciones a los retos específicos de cada sector y del conjunto del tejido productivo. Sus trabajos se entiende que ofrecen una base adecuada para diseñar una estrategia orientada a fortalecer el tejido productivo y el empleo. No se ha avanzado, sin embargo, en relación con objetivos más amplios y horizontales de la política industrial general, de medio ambiente y de desarrollo tecnológico, políticas estrechamente conectadas con el objetivo último de reorientación del modelo productivo.

Este panorama general se ha completado con el diálogo en el ámbito de las Administraciones públicas, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la función pública, que ha dado como resultados más inmediatos diversos acuerdos en temas relevantes para la modernización administrativa y la mejora de los servicios públicos, culminando con la firma del Acuerdo sobre el proyecto de Estatuto básico del empleado público.

Por último, el más reciente resultado del diálogo social de la última etapa ha tenido lugar en materia de responsabilidad social de las empresas, con la firma de un Acuerdo tripartito en dicha materia en diciembre de 2007, el primer acuerdo de esta naturaleza en este terreno.

Los resultados de todo este proceso demandan un importante esfuerzo para el desarrollo y la aplicación efectiva de lo acordado, mientras que los objetivos estratégicos que están en su origen requieren poner el acento futuro en el desarrollo de compromisos de actuación de los distintos actores, interlocutores sociales y Administraciones públicas, y orientar la discusión y el debate hacia el conjunto de elementos que conforman el modelo productivo y hacia el conjunto de las políticas en el terreno económico y fiscal, con un enfoque más transversal.

En todo caso, el amplio balance de esta etapa ha consolidado el diálogo social como una herramienta de valor estratégico para abordar los retos económicos y sociales que deberá seguir siendo clave

para contribuir al crecimiento económico y a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y del sistema de protección social, especialmente en un contexto nuevo marcado por la desaceleración de ese crecimiento.

Negociación colectiva

En el mes de febrero, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME firmaron el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) 2007, posteriormente prorrogado para la negociación de 2008, que mantenía una línea de continuidad con los anteriores pero, al mismo tiempo, incorporaba una serie de novedades centradas en el capítulo sobre empleo, formación, flexibilidad y seguridad y derechos de información y consulta, en la atención al empleo de los discapacitados y en el tratamiento de la seguridad y la salud en el trabajo, novedades derivadas, fundamentalmente, de acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales y el Gobierno en el marco del diálogo social.

En materia de negociación salarial y de tiempo de trabajo, en los últimos años, la negociación colectiva ha seguido una senda de incrementos salariales moderados, en gran medida desde las recomendaciones planteadas en los sucesivos ANC, así como también de reducción constante de la jornada pactada, y el año 2007 no ha sido una excepción.

La jornada pactada en convenio se redujo en 2007 en 2,9 horas, en línea con años anteriores, en los que se ha registrado una casi constante disminución en todos los ámbitos negociales, situándose en 1.747,4 horas anuales, equivalente a 38,2 horas de trabajo a la semana.

En materia retributiva, los convenios de 2007 registraron un incremento salarial medio inicial del 3,0 por 100 que se elevó hasta el 4,1 por 100 por aplicación de las cláusulas de revisión salarial. Las cláusulas de salvaguarda estuvieron presentes en la mitad de los convenios con efectos sobre el 68,8 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva y se aplicaron efectivamente en un porcentaje mayoritario. No obstante, el análisis del incremento salarial revisado por tramos muestra que casi el 40 por 100 de los trabajadores cubiertos por convenio se vio afectado por incrementos salariales inferiores al 4 por 100 y, por tanto, inferiores al aumento del IPC registrado en diciembre. Aunque, tomando como referencia el

aumento del IPC medio anual, que se situó en el 2,8 por 100, la pérdida de poder adquisitivo habría afectado sólo al 22 por 100 de los trabajadores cubiertos.

Por sectores, el mayor incremento salarial pactado revisado en 2007 se dio en la construcción, que experimenta una aceleración muy notable, seguida de la agricultura, la industria y los servicios. Entre las ramas de producción que concentran mayor volumen de empleo se dieron incrementos salariales superiores a la media sólo en las ramas industriales y en el comercio al por mayor y transporte terrestre, mientras que el resto de las ramas de servicios registraron aumentos inferiores a la media.

En 2007 se incluyeron cláusulas de descuelgue salarial en la mitad de los convenios de ámbito superior al de empresa, afectando a dos tercios de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, aunque no se dispone de información sobre el número de empresas que llevan a cabo efectivamente dicho descuelgue. La regulación de estas cláusulas, al igual que en años anteriores, se centró en las garantías causales y procedimentales para aplicar un tratamiento salarial diferenciado en las empresas con dificultades económicas, fijando en muchas ocasiones límites temporales a tal excepción y subrayando el carácter provisional de la misma mediante la recuperación de los incrementos retributivos pactados para el conjunto del sector una vez superadas las dificultades económicas de la empresa.

Salarios pactados, poder adquisitivo y empleo

El modelo de pacto salarial que se ha venido aplicando desde 2002 hasta 2007, en el marco de una estrategia de largo recorrido compartida por los agentes sociales de aumentos salariales moderados basados en la aplicación de las cláusulas de revisión salarial, ha contribuido a la creación de empleo así como a moderar la inflación, pero todo ello sin menoscabo del mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios, en tanto que los incrementos salariales medios pactados en convenio han sido superiores a la inflación, aproximada a través de la variación del IPC, prácticamente todos los años.

No obstante, la evolución de los salarios negociados desde 2002 parece haberse separado en alguna medida de la trayectoria seguida por los salarios medios efectivos, que se han visto influidos por importantes cambios en la composición del empleo asociados al

patrón de crecimiento de la economía española. Desde 2002 la deriva o el deslizamiento salarial anual[1] ha sido negativa todos los años, lo que implica también una evolución menos favorable de los salarios medios efectivos en términos de poder de compra.

En el conjunto del periodo 2002-2006 la remuneración media por asalariado de la economía ha aumentado un 13,1 por 100 en términos nominales lo que, descontando el aumento del IPC (del 13,5 por 100), implica una reducción del 0,4 por 100.

Los datos desagregados por ramas indican que el «efecto composición sectorial del empleo» ha influido negativamente y de manera muy acusada sobre el comportamiento de la remuneración media de la economía y, por tanto, sobre la deriva salarial agregada, porque dos tercios de los 1,9 millones de empleos asalariados netos creados en esos cuatro años se han concentrado en ramas de actividad que registran una remuneración por asalariado inferior al promedio: la construcción, el servicio doméstico, comercio y reparaciones, hostelería, otras actividades sociales y servicios a la comunidad, transporte y comunicaciones y agricultura. Además, excluyendo a la construcción y el comercio, el «efecto salario» de estas ramas también ha sido negativo, porque la remuneración media por asalariado, o bien se ha reducido y bastante, como en servicio doméstico y hostelería, o bien ha crecido por debajo de la media, como en otras actividades sociales y servicios a la comunidad, transporte y comunicaciones y agricultura.

La concentración de los nuevos empleos en actividades y ocupaciones con niveles salariales y de cualificación relativamente bajos y con elevada proporción de empleo temporal, donde ha sido notable la incorporación de mujeres, jóvenes e inmigrantes, explica en buena medida que las derivas hayan mostrado en los últimos años signo negativo. Este sesgo contracíclico de los deslizamientos permite aventurar un cambio de signo de los mismos en los próximos años si la desaceleración de la actividad económica prevista se traduce en un ajuste en el empleo concentrado en los colectivos de trabajadores temporales y/o con menor cualificación, experiencia y antigüedad, es decir, con menores niveles retributivos.

[1] Diferencia entre el incremento del salario efectivo, aproximado por la remuneración media por asalariado que ofrece la Contabilidad Nacional, y el incremento salarial pactado incluidas las cláusulas de revisión.

Desarrollos recientes de otros contenidos negociales

Los contenidos de la negociación colectiva se han visto ampliados y enriquecidos progresivamente en los últimos años. En 2007, la negociación colectiva se ha desarrollado en un contexto marcado por recientes cambios normativos derivados del diálogo social, novedades que amplían las llamadas a los convenios colectivos en temas como la igualdad de trato y de oportunidades o la utilización de la contratación temporal. Junto a ellos, se estudian otros como la seguridad y la salud laboral y la previsión social complementaria en una muestra de convenios de 2007.

La igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, que ha estado presente en el diálogo entre los interlocutores sociales en estos años, ha adquirido especial protagonismo de cara a la negociación colectiva de 2007 con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo. De los convenios de 2007 analizados se desprende, en líneas generales, una continuidad en el tratamiento de diferentes aspectos, pero, no obstante, se observa una progresiva mejora en los contenidos de los convenios firmados en los meses finales del año, y, sobre todo, algunos convenios que se hacen eco de las previsiones de la Ley de manera más completa, entre otros aspectos, en lo que respecta a la negociación de planes de igualdad.

Por otro lado, la promoción de la estabilidad en el empleo desde la negociación colectiva ha sido una constante en los sucesivos ANC desde 2002. Las cláusulas de los convenios colectivos dirigidas a promover la estabilidad del empleo y a regular la utilización de la contratación temporal y de duración determinada se han mantenido, cuantitativamente, en niveles similares en los últimos años, con una ligera tendencia al alza. En 2007, aun con datos provisionales, este tipo de cláusulas ha experimentado de nuevo un ligero aumento, más acentuado en las que prevén la conversión de empleo temporal en indefinido. En el ámbito de sector estatal, algunos convenios contienen una pormenorizada regulación de la contratación temporal y de duración determinada orientada a promover una contratación laboral estable y un uso de las modalidades de contratación temporal que atienda al carácter causal de la misma, extendiendo tales premisas a todo el sector a partir de una articulación de la negociación colectiva en torno al convenio estatal, que se reserva tales materias. Por otra parte, las nuevas previsiones del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, relativas al encadenamiento de contratos temporales, derivadas del AMCE e introducidas por la Ley 43/2006, para la

Mejora del crecimiento y del empleo, han tenido un primer reflejo, si bien muy incipiente, en la negociación colectiva de 2007.

Por lo que respecta a la seguridad y la salud laboral, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas han establecido en los sucesivos ANC criterios para la negociación colectiva en esta materia, con novedades destacables en el ANC 2007 y, especialmente, en su prórroga. La evolución de la negociación colectiva muestra una tendencia de incorporación creciente de cláusulas sobre salud laboral en los convenios colectivos, si bien un buen número de los convenios analizados siguen reproduciendo los contenidos de la LPRL o meras referencias a la misma, o invocan principios generales sin articular prácticas que permitan desarrollar tales bases.

Algunos convenios analizados contienen referencias detalladas acerca de los planes de evaluación de riesgos y al propio plan de prevención, aunque relativamente pocos dedican una atención específica a aspectos como medios de protección o formación.

Asimismo, la negociación colectiva ha venido incorporando progresivamente un tratamiento más amplio de cláusulas de previsión social complementaria, más acentuadamente en la negociación de ámbito de empresa, desde los sucesivos ANC. Los datos de 2006 y 2007, provisionales, reflejan, en términos generales, la consolidación de estas cláusulas en la negociación colectiva. El establecimiento en los convenios colectivos de planes de pensiones se ha incrementado paulatinamente en los últimos años, sobre todo en los convenios empresariales, beneficiando a un número cada vez mayor de trabajadores. No obstante, se aprecia que el desarrollo convencional de planes de pensiones se mantiene todavía en niveles relativamente bajos, quedando un amplio margen por recorrer para la generalización de estos instrumentos de protección social complementaria.

Conflictividad laboral

La conflictividad laboral por huelgas ha seguido una tendencia de importante y progresiva disminución, a lo largo de las últimas décadas, en número de conflictos, participantes y jornadas no trabajadas, situándose desde 1997 sensiblemente por debajo de las ochocientas huelgas al año. En 2007 se mantuvieron en parámetros similares, si bien se registró un repunte en su repercusión en términos de jornadas no trabajadas, aun tratándose de datos provisionales. Las huelgas desarrolladas en 2007 tuvieron, de media, una participación de 690

trabajadores y 1.636 jornadas no trabajadas por conflicto, con 2,4 jornadas perdidas por participante. Por grandes sectores, aunque la mayor parte de las huelgas, atendiendo a su repercusión económica en términos de jornadas no trabajadas, afectó al sector servicios, con un 34 por 100, destaca la incidencia de las huelgas en el sector de la construcción, por segundo año consecutivo y muy por encima de la registrada en 2006, que concentró casi otra tercera parte del total de jornadas perdidas.

En 2007 se registró un descenso, por segundo año consecutivo, en el número de conflictos tramitados por el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), aunque no en el de trabajadores afectados por ellos, que superaron los 1,2 millones. Este dato se debió, fundamentalmente, a una disminución en el tipo de conflictos predominante en su actividad, los de interpretación o aplicación de una norma estatal o convenio colectivo. Con todo, en sus diez años de funcionamiento, los conflictos tramitados por este organismo han pasado desde el medio centenar a más de doscientos al año, con un volumen creciente de empresas y trabajadores afectados, consolidándose como órgano que canaliza, en su práctica totalidad, la solución extrajudicial de los conflictos colectivos laborales pertenecientes a su ámbito de actuación.

Por su parte, la conflictividad laboral tramitada a través de órganos de solución extrajudicial creados por la autonomía colectiva en el ámbito de las comunidades autónomas ha seguido, asimismo, una tendencia de crecimiento en estos años. La actividad del conjunto de estos órganos se ha cuadruplicado en diez años, pasando a gestionar un volumen de más de 4.000 conflictos colectivos que, en el último año, afectaron a casi 2,9 millones de trabajadores y más de 229.000 empresas.

Por el contrario, las conciliaciones y mediaciones administrativas continuaron disminuyendo un año más y de forma acusada. Las conciliaciones colectivas disminuyeron en un 20 por 100, mientras que las mediaciones marcaron también la cifra más baja de los diez últimos años.

Por último, los asuntos resueltos ante los órganos jurisdiccionales del orden social no mostraron apenas variaciones significativas con respecto a años anteriores en el conjunto de los asuntos resuel-

tos, con la excepción de los procesos por conflictos colectivos que, en 2007, volvieron a registrar un aumento muy significativo, de más del 25 por 100, sumándose a la tendencia creciente de éstos en los últimos años.

Novedades normativas en empleo y relaciones laborales

Una de las principales novedades legislativas en este ámbito la constituyó la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) por la Ley 7/2007, de 12 de abril, en cuyo proceso de elaboración jugó un relevante papel el diálogo social en el ámbito de las Administraciones públicas. Con esta norma se ha procedido a dotar de manera completa las bases del régimen estatutario de los funcionarios, revisando y sistematizando la normativa anterior, y se ha procedido a la regulación de la prestación de servicios del conjunto de los empleados públicos como una de las herramientas fundamentales para favorecer la modernización de la Administración pública y de situarla en mejores condiciones para cumplir su función constitucional de servir con objetividad los intereses generales y de garantizar a los ciudadanos la calidad en la prestación de los servicios públicos.

La Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se regula el Estatuto del Trabajo Autónomo, constituye, asimismo, otra importante novedad, toda vez que regula, por vez primera, un estatuto jurídico unitario del trabajo autónomo que ordena íntegramente los principales elementos configuradores de esta importante forma de empleo y de prestación de servicios, desde la propia definición del autoempleo hasta los instrumentos de fomento y promoción del mismo, pasando por el catálogo de los derechos, individuales y colectivos, y de deberes de los trabajadores autónomos, la representatividad y la consulta institucionalizada a las asociaciones de autónomos, la configuración y desarrollo de la protección social de este colectivo, o el impulso de la seguridad y la salud en el trabajo.

Otras novedades normativas importantes del año en el ámbito de las relaciones laborales y del empleo fueron las modificaciones introducidas en el Estatuto de los Trabajadores, en materia de derechos de información y consulta, por la Ley 38/2007, de 16 de noviembre y la regulación de las empresas de inserción por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. Asimismo, hay que hacer referencia a las reformas, entre 2006 y 2007, de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León, que incorporan novedades en diversos ámbitos,

entre ellos en el sociolaboral. Destaca, en algunos de estos nuevos Estatutos (Cataluña, Andalucía y Aragón) la atribución a la Administración autonómica de la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en materia de trabajo y relaciones laborales en el ámbito de su territorio. Asimismo, destaca, como otra novedad importante, la materia de inmigración, con algunos Estatutos (Cataluña y Andalucía) que asumen, por primera vez, la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones iniciales de trabajo a extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en el territorio de la comunidad autónoma.

Prevención de riesgos laborales

En 2007 se aprobó la Estrategia Española de Seguridad y la Salud en el Trabajo, elaborada en el marco del diálogo social con el consenso de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La Estrategia establece el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales para el periodo 2007-2012, señalando como objetivos estratégicos la reducción en un 25 por 100 de los índices de siniestralidad en los próximos cinco años, con el fin de que España se aproxime a los valores medios de la Unión Europea, así como la mejora continua y progresiva de los niveles de seguridad y salud en el trabajo.

Otros instrumentos e iniciativas que vieron la luz en 2007 se dieron en el ámbito sancionador, con la aprobación del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre Publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, el refuerzo de la colaboración entre Administraciones en materia de investigación de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores, así como determinadas medidas en materia de Seguridad Social, relacionadas con la seguridad y la salud laboral, introducidas por la Ley 40/2007, entre otras.

En noviembre de 2007 se publicó la VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, realizada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que pretende reflejar las condiciones de trabajo y elementos del entorno laboral que influyen en la salud y la seguridad de los trabajadores, los posibles riesgos y el nivel de exposición a los mismos, así como estimar la actividad preventiva de las empresas. La VI Encuesta incorpora determinados cambios metodológicos que permiten captar las condiciones de seguridad en el trabajo de un mayor número de colectivos de trabajadores pero

que, al mismo tiempo, dificultan la comparabilidad de los datos con Encuestas anteriores. Los resultados de la Encuesta reflejan la mejora progresiva de determinadas cuestiones relacionadas con la actividad preventiva desarrollada por las empresas, aunque apuntan otros aspectos que son susceptibles de mejora.

Entre los datos positivos que refleja la Encuesta se encuentra el aumento progresivo en los últimos años en la implantación de servicios de prevención propios, el 15,8 por 100 en 2007 frente al 5,3 por 100 en 1999, porcentaje que aumenta con el tamaño de las empresas. También se reflejan mejoras en la implantación de los estudios de riesgos y de la formación en prevención. En el lado negativo, los resultados de la Encuesta señalan que casi un 30 por 100 de los trabajadores entrevistados desconoce los recursos preventivos de los que dispone su empresa y el 13 por 100 niega la existencia de los mismos en su lugar de trabajo.

Los datos de la Encuesta parecen indicar tanto un mayor cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales por parte de las empresas como una disminución de la frecuencia con que los trabajadores se exponen a riesgos de accidentes. El descenso de los índices de siniestralidad parece también confirmarlo. No obstante, quedan todavía determinados ámbitos, como por ejemplo las pymes y, dentro de las mismas, las dedicadas a la construcción, en los que sería necesario aumentar los esfuerzos en prevención. La situación de los trabajadores con contratos temporales merece también una especial atención a la vista de los resultados del estudio.

En 2007 se produjo un nuevo descenso del índice de incidencia de los accidentes de trabajo, pese a lo cual éstos se mantuvieron aún en cifras elevadas. La cifra total de accidentes con baja en jornada de trabajo se mantuvo prácticamente igual que la del año anterior, con un total de 934.351 siniestros. Por su parte, los accidentes sin baja aumentaron en algo más de 69.000, mientras que las enfermedades profesionales disminuyeron en alrededor de 4.700.

El índice de incidencia total de los accidentes de trabajo descendió un 3,5 por 100. Este nuevo descenso, que se confirma en 2007 en todos los sectores a excepción del campo, continúa una tendencia evolutiva de paulatina pero constante reducción. Destaca el descenso de un 15,7 por 100 del índice de incidencia de los accidentes de

trabajo mortales, manteniéndose la tendencia a la baja iniciada en 1998, con la única excepción del repunte registrado en 2002. Los accidentes graves, si bien han seguido una tendencia evolutiva de disminución similar, no puede considerarse satisfactorio el ritmo de dicha reducción en atención a los datos de 2007, al haberse producido un estancamiento de los mismos tras la tendencia a la baja iniciada en 1999, que parecía haberse consolidado.

En 2007 se ha mantenido la tendencia de los últimos años y no se ha registrado ninguna muerte por enfermedad profesional. Siguió además descendiendo, por segundo año consecutivo, el número de enfermedades profesionales, concretamente un 21,6 por 100 respecto a 2006.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. Calidad de vida y desarrollo social

La situación social, en términos de bienestar y calidad de vida, mantiene una estrecha conexión con las variables económicas y de mercado de trabajo que se han analizado en capítulos anteriores. Las políticas económicas, de empleo y sociales también están cada vez más interrelacionadas y se deben apoyar mutuamente. Como todos los países desarrollados, España tiene que afrontar los retos que plantea el crecimiento y diversidad de la población ligados a fenómenos como la inmigración, el envejecimiento y la mayor longevidad de la población, el descenso de la natalidad, los cambios en las estructuras familiares y formas de convivencia o la adaptación a la sociedad de la información y del conocimiento. En este contexto, más que nunca, se pone a prueba la capacidad redistributiva de las políticas sociales que se analizan en este capítulo para compaginar principios como la universalidad, accesibilidad, adecuación, calidad y sostenibilidad de un amplio abanico de prestaciones y servicios.

Antes de abordar los acontecimientos, las tendencias y las iniciativas desarrolladas en 2007 en la esfera nacional de las políticas sociales, el capítulo comienza considerando la posición de España en el contexto internacional en lo que se refiere a distintos parámetros utilizados habitualmente como aproximación a la situación social de los países. Se tiene en cuenta, eso sí, que el significado de conceptos como la calidad de vida y la protección social —por utili-

zar las dos referencias clave que desde hace quince años se vienen usando en este capítulo de la Memoria— varía extraordinariamente en función del momento, los indicadores y el marco de referencia geográfico.

Este apartado preliminar acaba ilustrando los principales cambios sociodemográficos acaecidos en los últimos años que, por su influencia en todos los órdenes de la actividad económica, laboral y social, sirven para enmarcar las tendencias e iniciativas más recientes en el entramado de las políticas sociales y la protección social.

Calidad de vida y bienestar en perspectiva comparada

Considerando que el umbral mínimo en materia de bienestar social se aproxima bastante a los parámetros que miden el «desarrollo humano» en términos del Índice de Desarrollo Humano que elabora Naciones Unidas, España ocuparía una posición mejor (13) que la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, destacando por encima de países que cuentan tanto con rentas nacionales per cápita muy superiores, como con sistemas de protección social de larga tradición y ampliamente desarrollados. La relativamente favorable posición de España se debe en gran medida a la elevada esperanza de vida al nacer. Si se considera el denominado «índice de potenciación de género»[2], una aproximación a la situación de los países en términos de igualdad efectiva entre hombres y mujeres, España mejoraría incluso en esa posición, situándose en el decimosegundo puesto, lo que transcurrido el primer año de aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres no deja de ser un estímulo para proseguir con los esfuerzos en esa dirección y evaluar sus resultados en todas las áreas posibles.

Sin embargo, para realizar una aproximación más certera sobre la situación social de España es preciso acudir, como se hace en los distintos apartados del capítulo, a la comparación en el contexto más próximo de la Unión Europea, a través de los indicadores aprobados para el seguimiento de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa (señaladamente, en materia de educación y aprendizaje permanente)

[2] Otro de los indicadores sintéticos contemplados en el informe del PNUD, construido a partir del porcentaje de mujeres parlamentarias, porcentaje de mujeres sobre el total de mujeres en puestos directivos, en ocupaciones liberales y técnicas, así como con la relación entre las remuneraciones de hombres y mujeres.

así como para favorecer la coordinación en el cumplimiento de los objetivos en materia de protección social e inclusión social (lo que afecta a sanidad y cuidados de larga duración, pensiones e inclusión social).

El capítulo se abre en este primer apartado con una reflexión sobre la importancia adquirida por los objetivos de *sostenibilidad social*, (incorporados a la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, en coherencia con la Estrategia Europea del mismo nombre) como parte intrínseca del concepto de calidad de vida para las actuales y futuras generaciones.

No menos importante es la necesidad de evaluación en términos de *calidad* en la satisfacción de las necesidades sociales, una vez ya alcanzado un nivel muy avanzado de reconocimiento de derechos y de desarrollo de dispositivos de protección. Desde esta perspectiva se debe profundizar en el análisis del funcionamiento del sistema educativo, sanitario, de los servicios sociales, de los servicios de la sociedad de la información, de la capacidad del sistema de pensiones y del nuevo sistema de atención a la dependencia para la cobertura de los riesgos asociados a la vejez y la pérdida de autonomía funcional, teniendo en cuenta la interacción de todas las políticas a la hora de conseguir una sociedad más inclusiva y cohesionada. En este sentido, resulta imprescindible la mejora de los instrumentos de evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. En 2007 se han producido avances reseñables en este ámbito, con la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Uno de los primeros informes del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos corrobora la importancia que los ciudadanos conceden a buena parte de las áreas que se analizan en este capítulo de la Memoria, como la vivienda, la asistencia sanitaria o la educación. Sin embargo, y a pesar del avance registrado en los últimos años en los sistemas de información estadística, el análisis de estas políticas sigue chocando con carencias importantes, especialmente respecto a la falta de disponibilidad y/o homogeneidad de indicadores básicos relativos a la actividad y el gasto en los diferentes ámbitos, o bien el retraso, en ocasiones de varios años, con que se dan a conocer. Ello constituye un obstáculo para evaluar el funcionamiento de las distintas áreas y la eficacia de las políticas, en especial en

una Memoria como ésta que se refiere a la situación en el año inmediatamente precedente a su publicación.

Por último, entre las tendencias que influyen en la situación social del país hay que destacar el impulso adquirido en los últimos años por las iniciativas en el terreno de la responsabilidad social de las empresas, que entra de lleno en cuestiones estrechamente vinculadas con la realidad social de la que se ocupa este capítulo (el medio ambiente, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la discapacidad entre otros aspectos) y en el que se ha producido en 2007 un avance importante, con la firma del Acuerdo sobre Responsabilidad Social de las Empresas alcanzado en el ámbito del diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

Cambio sociodemográfico y desarrollo social

Los cambios sociodemográficos experimentados por España en los últimos años coinciden, aunque con reseñables peculiaridades, con las tendencias imperantes en su entorno europeo. El envejecimiento de la población es una tendencia difícilmente reversible, destacando España por el todavía considerable tamaño de las generaciones del *baby-boom* que en la actualidad se encuentran en las edades centrales, lo que, combinado con una esperanza de vida también más elevada que el promedio augura en un futuro no muy lejano una situación de envejecimiento de la población más aguda que en el resto de los países de la Unión Europea. El aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población, son fenómenos que deben incluirse dentro de los grandes logros de nuestras sociedades y que generan, al mismo tiempo, un conjunto de retos sociales, económicos, políticos y culturales que requieren cambios en muchas dimensiones de las políticas públicas, especialmente en el ámbito de la protección social, como los que se están abordando en los últimos años.

Por otro lado, el imprevisible, rápido e intenso crecimiento de la población experimentado en los últimos años por efecto de la inmigración ha cambiado extraordinariamente la composición de la sociedad española, que ya cuenta entre sus efectivos con un 10 por 100 de extranjeros. Ello no deja de ser un indicador de bienestar y desarrollo social, pues todas las sociedades de la antigua UE-15 han ido convirtiéndose en receptoras de inmigración a medida que progresaban económicamente. Lo que diferencia a España en este contexto es, fundamentalmente, la intensidad del ritmo de crecimiento

de la inmigración, el hecho de haber alcanzado en quince años un nivel similar en porcentaje de población extranjera al que registran países como Francia o Alemania, que llevan prácticamente medio siglo recibiendo inmigrantes y cuyas políticas migratorias han ido pasando por muy diferentes etapas. España se encuentra en pleno proceso intensivo de asimilación del fenómeno migratorio y eso se refleja cada vez más, y no sin controversias, no sólo en el mercado laboral, el consumo y la economía en general que se han abordado en capítulos precedentes de esta Memoria, sino en todas las esferas de la vida pública y las políticas sociales.

Unido a lo anterior, tras más de una década en la que la caída de la natalidad parecía haberse convertido en un elemento estructural que apuntaba peligrosamente al declive del crecimiento vegetativo de la población en España, desde 1999 se está viviendo un ligero repunte de los nacimientos. Sin que, de ninguna manera, ello implique una reversión significativa de las tendencias imperantes, ni una compensación de la tendencia al envejecimiento, la concentración de los nacimientos en algunos territorios y el consiguiente e inesperado incremento de la población infantil es un aspecto que requiere ser considerado en la planificación, previsión y dotación de servicios públicos.

Junto a la inmigración, otro gran vector del cambio sociodemográfico de obligada consideración es la transformación del papel de las mujeres en la sociedad, en paralelo al espectacular incremento de su participación en el mercado laboral que se ha tratado en el capítulo anterior. Hay que tener en cuenta que más del 57 por 100 de los nacimientos se produce ya entre mujeres activas. Tener trabajo y formar una familia, simultáneamente, son aspiraciones compartidas por hombres y mujeres hoy en día, aunque las dificultades culturales y laborales parecen seguir siendo mayores para estas últimas. Ello ha llevado a que la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras se haya situado, con mayores o menores resultados, en un lugar central entre las preocupaciones sociales y en la agenda de los poderes públicos, siendo un componente clave para lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Por último, algunos indicadores pueden contribuir a la reflexión en torno al desarrollo social alcanzado en España en términos de capi-

tal social y de su incorporación a la sociedad de la información y el conocimiento. Entre los datos seleccionados cabe destacar una escasa participación de la población adulta en actividades de aprendizaje formal pero una elevada propensión a la adquisición de conocimientos por cuenta propia («aprendizaje informal»); la todavía insatisfactoria extensión del uso de nuevas tecnologías entre la población adulta (el 47,6 por 100 de las mujeres y el 40,7 por 100 de los hombres afirman no saber utilizar el ordenador, aunque el 17 por 100 de las mujeres y el 18,8 por 100 de los hombres que lo usan se consideran usuarios avanzados) y una importante participación (cercana al 40 por 100) en actividades sociales.

El entramado de la protección y las políticas sociales acompaña a los cambios sociodemográficos a través de las reformas a que, necesariamente, debe someterse en un continuo proceso de adaptación. Dan buena cuenta de ello la creación del sistema de atención a la dependencia o la aprobación de la Ley integral para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, por mencionar dos de las iniciativas más relevantes del año en estos ámbitos, aunque es posible observar tanto avances como debilidades en prácticamente todas las áreas de las políticas a las que se dedica este capítulo, y que se analizan en los siguientes apartados. El último de ellos se aproxima a la situación, en términos de cohesión social e inclusión social, lo que parece pertinente en un año como 2007, declarado año europeo de la igualdad de oportunidades.

Educación

Mejorar la situación de la educación en España es una de las claves para propiciar el avance del conocimiento, el desarrollo económico y la cohesión social, constituyendo una de las principales preocupaciones de la sociedad española y, al mismo tiempo, una de las áreas que mayores esfuerzos requiere en torno a la consecución de un consenso social sobre la misma.

España es uno de los países europeos que más esfuerzos debe realizar para alcanzar los objetivos de Lisboa en materia de educación y formación, pues registra una alta proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las dos áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura, una de las más elevadas tasas de abandono escolar temprano y uno de los más bajos niveles de población joven que completa estudios post-obligatorios. Además, el sistema educativo español no sólo debería emplearse a

fondo para mejorar estos datos, sino que debe afrontar una realidad educativa que requiere, en sus niveles no universitarios, un aumento de la calidad de la enseñanza, una distribución más equilibrada del alumnado de origen extranjero y una mejora de su rendimiento educativo y, finalmente, un descenso de las diferencias territoriales respecto a los progresos y rendimientos del alumnado.

En sus niveles no obligatorios, el sistema educativo adolece de una baja participación de los jóvenes españoles en la formación profesional inicial en comparación con la UE-27. También se ha reducido el alumnado en las carreras de ciencias experimentales y las técnicas, en un contexto en el que este tipo de conocimiento es el que más contribuye al crecimiento de las economías más avanzadas. Por ello, España debería seguir esforzándose en aumentar la participación de la población en la formación profesional, incrementando la calidad y flexibilidad de la formación profesional inicial y mejorando su imagen y atractivo entre los empleadores. Asimismo, se debería intentar reducir el descenso del alumnado universitario en las áreas de estudio más científicas y tecnológicas, aumentando su atractivo y mejorando los rendimientos medios de los escolares españoles en ciencias y matemáticas durante la educación secundaria. Además, el aumento de la competencia entre las universidades, derivada del descenso de la demanda, ha puesto de manifiesto la necesidad de que el mercado de titulaciones universitarias en España aumente sus exigencias de rendimiento, coordinación, calidad, flexibilidad y eficiencia.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) ha comenzado a aplicarse en el curso 2007-2008 al ponerse en marcha 1.º y 2.º de primaria, y 1.º y 3.º de ESO. También se han regulado las enseñanzas de bachillerato, pues su implantación está prevista para el próximo curso. En sus niveles universitarios, la actividad normativa del año 2007 ha sido especialmente intensa, pues este año no sólo se aprobó la modificación de la Ley Orgánica de Universidades de 2001, sino que además también se ha establecido la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el nuevo sistema de acreditación en la selección del profesorado funcionario, que sustituye al proceso de habilitación hasta ahora vigente. Igualmente, este año se aprobó la creación de un Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones en la educación superior, aunque hasta la fecha se han incumplido los plazos previstos y dicho comité no ha sido constituido.

Vivienda

La posibilidad de acceder, ya sea en propiedad o en alquiler, a una vivienda adecuada es un componente clave de la situación social de un país, en términos de bienestar y calidad de vida. De hecho, este aspecto es, según la opinión de los ciudadanos, el primer ámbito que merecería una actuación prioritaria por parte de las Administraciones públicas.

La primacía de la propiedad como régimen mayoritario de tenencia de la vivienda en España vincula las posibilidades de acceso a la misma de los ciudadanos a la situación del mercado de compraventa residencial. En este sentido, durante 2007, aunque se acentuó la tendencia de desaceleración de los precios de la vivienda continuaron deteriorándose las posibilidades de acceso a una vivienda en propiedad y aumentó considerablemente el endeudamiento de los hogares. El precio de la vivienda moderó su avance gracias a la menor presión de la demanda, pues la vivienda atenuó su atractivo como inversión, al tiempo que empeoraba la accesibilidad a la misma por la subida de los tipos de interés. Esta situación ha requerido un ajuste de la oferta de viviendas nuevas, ante los primeros síntomas de sobreoferta.

Por otro lado, el alquiler no ha constituido hasta ahora una alternativa viable para muchas de las personas sin posibilidades de comprar una vivienda, dada la escasez de su oferta, tanto libre como protegida, y su relativa carestía. Y tampoco, el aumento del número de viviendas de protección oficial en los últimos años ha podido dar respuesta a la demanda que cumpliría con los requisitos para su concesión, que supera claramente la oferta existente.

Ante este contexto de crecientes dificultades de acceso a la vivienda de los sectores económicamente menos solventes de la población y de desaceleración del sector inmobiliario y del crédito, este año se han puesto en marcha diferentes cambios normativos como la reforma de la Ley hipotecaria o la introducción en el IRPF de la desgravación por alquiler, así como los nuevos instrumentos contenidos en la reciente reforma del Plan Estatal de Vivienda, y otras políticas públicas para la promoción de la oferta y la demanda de la vivienda en alquiler, en propiedad y la rehabilitación.

La calidad del parque residencial es una cuestión muy relevante desde la perspectiva de calidad de vida, que tiende a no ser tenida en cuenta suficientemente. Aunque, sin duda, la aplicación del Código

Técnico de la Edificación contribuirá a mejorar la calidad de las viviendas de nueva construcción, no hay que olvidar que el parque de viviendas antiguas y en mal estado todavía existente constituye todo un reto para las políticas de rehabilitación y recuperación de zonas urbanas deterioradas, muy vinculadas a la prevención de procesos de segregación socioespacial.

A este respecto, hay que recordar que los problemas de acceso a un lugar donde vivir asequible y adecuado inciden en que una parte de la población esté habitando viviendas de una calidad inferior a la deseable o que no se adecúan a sus necesidades, lo que repercute en un deterioro de su calidad de vida, especialmente en el caso de determinados grupos de población particularmente vulnerables, como los ancianos y las personas con discapacidad —especialmente en lo referido a la accesibilidad—, los hogares unipersonales de bajos ingresos, situación en la que se encuentran muchos jóvenes, así como de los hogares monoparentales con menores a cargo, frecuentemente encabezados por mujeres. Por ello, es necesario señalar la importancia de la toma en consideración en las políticas de vivienda de las especificidades de estos colectivos en términos no sólo de acceso, sino de calidad y adecuación de su lugar de vida.

Particular atención merece la cuestión del acceso de los inmigrantes a la vivienda, en relación con su calidad y adecuación. En España se está produciendo ya el mismo fenómeno que en otros países europeos, conforme al que el aumento de la inmigración en épocas de crecimiento económico confluye con la carestía de la vivienda en las grandes ciudades. La concentración residencial de los inmigrantes, en muchos casos, coincide con la segregación social o con tendencias de declive ya existentes en zonas en las que el parque inmobiliario está más deteriorado o es de menor calidad. La anticipación a estos problemas y su gestión llegado el caso son desafíos a los que tienen que hacer frente tanto las políticas de vivienda, en todos los ámbitos competenciales, como las políticas de integración social de los inmigrantes.

Medio ambiente y sostenibilidad

España es uno de los países europeos con mayor biodiversidad, un patrimonio que avala la necesidad de proteger y mejorar la situación del medio ambiente en nuestro país, comparativamente desfavorable en lo que respecta a algunos de los problemas de mayor incidencia medioambiental, como la contaminación atmosférica, la

creciente producción de residuos, o la presión excesiva sobre el litoral, así como la influencia del actual modelo de infraestructuras y transporte sobre la sostenibilidad del territorio español.

En la actualidad, existen numerosas presiones ambientales, si bien es posible apreciar algunos indicios positivos de cambio. Así, España ha incrementado la producción de energía entre 2005 y 2006, con descensos en todas las fuentes fósiles e incrementos en nuclear y renovables, reduciéndose al tiempo la demanda, debido a unas condiciones meteorológicas medias más suaves que durante el año anterior, pero también a una mejora de la eficiencia energética en algunos sectores productivos. Además, se mantiene la elevada riqueza de la biodiversidad española como referente europeo, habiéndose registrado en los últimos años un aumento tanto en el número de espacios naturales como en la superficie total protegida.

España, se encuentra entre los países con más dificultades para alcanzar los límites de emisiones contaminantes fijados para 2010 por la Directiva 2001/81/CE, en relación a contaminantes acidificantes y eutrofizantes. Además, la emisión de gases con efecto invernadero (GEI) ha registrado hasta 2006 una tendencia al alza alcanzando ese año el 50,6 por 100 respecto a 1990 (aunque ese último dato supone un descenso de 2,6 puntos porcentuales en relación al registrado en 2005). Otro problema ambiental es la creciente producción de residuos sólidos urbanos (RSU), que en 2005 alcanzó los 1,47 kg diarios por habitante, en su mayor parte dirigidos aún a vertederos controlados (47 por 100), mientras la incineración con recuperación de energía o la recogida selectiva representan sólo el 7 y el 11 por 100 respectivamente.

Por otro lado, y en consonancia con la dinámica de crecimiento expansivo de las ciudades europeas, el aumento de la superficie artificial registrado en España entre 1987 y 2000 fue del 30 por 100, acentuándose la tendencia a partir del año 2000; las cifras de Eurostat elevan la superficie considerada artificial a 2,5 millones de hectáreas, un 5 por 100 del territorio español. El problema se agudiza en el litoral, que representa un 7 por 100 del territorio y alberga al 44 por 100 de la población, encontrándose sometido a una fuerte presión de usos urbanos y a una ocupación especialmente elevada en el arco mediterráneo. El cambio de usos del suelo afecta a las zonas agrícolas más productivas, relegando esta actividad a terrenos de

inferior calidad que requieren mayores cantidades de agua y fertilizantes. El 46 por 100 de la superficie ocupada en España se destina a vivienda, servicios y usos recreativos, y el 37 por 100 al sector industrial y comercial. Para una óptima gestión de las ciudades es necesaria la consideración del territorio urbano como un todo, la coordinación de políticas y el análisis de su impacto económico, social y medioambiental.

La Estrategia española de desarrollo sostenible (EEDS), orientada a garantizar la sostenibilidad económica, reducir la degradación del capital natural, aumentar la cohesión social y contribuir al desarrollo de los países menos favorecidos, persigue poner en marcha las medidas precisas para mejorar la sostenibilidad del territorio español desde los ámbitos económico, social y medioambiental.

Consumo y protección de los consumidores y usuarios

El dinamismo del consumo de los hogares ha sido uno de los principales factores explicativos del crecimiento económico de los últimos años. Esta relevancia se ha visto acompañada de una serie de cambios en las pautas de consumo de los españoles que han sido objeto de especial atención por el CES durante 2007, que aprobó su Informe 1/2008 sobre Nuevos modelos de consumo. En él se ponían de relieve los importantes cambios en los hábitos de consumo en España en los últimos años, como la diversificación de estilos de vida y la individualización de las pautas de consumo, estrechamente relacionados con el mayor nivel educativo y de información. A ello hay que añadir la creciente presencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como la aparición de nuevos lugares de compra y medios de pago, incluyendo una creciente importancia del recurso al crédito para financiar las compras de bienes de consumo.

Esta última tendencia, dado el contexto económico general, resulta uno de los aspectos más preocupantes de estas nuevas pautas reveladas por los hogares españoles. El auge del crédito al consumo, materializado en la aparición de nuevas figuras o instrumentos de crédito, como los créditos rápidos o la reunificación de deudas, junto al también creciente endeudamiento para la compra de vivienda debería haber ido acompañado por una serie de medidas de información, formación y educación financiera que familiarizaran al gran público con estos temas y que, quizá hubieran contribuido a evitar situaciones de sobreendeudamiento de los hogares.

A lo largo de 2007 se produjeron una serie de avances normativos entre los que destaca, en el ámbito general de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, la aprobación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios, y en un ámbito más específico, la aprobación de la Ley de Comercialización a distancia de servicios financieros para consumidores o de la Ley que regula los contratos sobre bienes tangibles. En los primeros meses de 2008, se aprobó una nueva regulación del Sistema Arbitral de Consumo, constituyendo la primera modificación que experimenta este sistema voluntario de resolución extrajudicial de conflictos entre consumidores y usuarios desde que fue creado en 1993.

Por su impacto social, destacó, entre los hechos más relevantes del año relacionados con la seguridad de los consumidores, la masiva retirada, en agosto de 2007, de juguetes de dos fabricantes internacionales; acontecimiento que, dada la creciente globalización de los mercados, subraya la necesidad de reforzar la coordinación entre las autoridades y organismos competentes de supervisar la seguridad, la salubridad y la trazabilidad de los productos.

Salud y sistema sanitario

El sistema sanitario español, como todos los del entorno europeo, se enfrenta a la necesidad de responder a las transformaciones sociodemográficas derivadas del envejecimiento, el incremento extraordinario del volumen de potenciales beneficiarios por efecto de la inmigración, el papel de las mujeres, así como, entre otros desafíos, a la necesidad de racionalizar las decisiones en torno a las nuevas tecnologías y terapias. En este contexto, conciliar la amplitud de la oferta con su calidad es un desafío cada vez mayor, máxime en el entorno de descentralización en que se desenvuelve la prestación sanitaria.

La planificación en un sistema tan complejo es fundamental, de ahí que la mejora de la información sea un requisito previo a la implantación de cualquier programa de mejora de la calidad. A tal fin, en 2007 se ha revisado el Plan de Calidad de 2006, al que se vincula un presupuesto de 55 millones con el objetivo de la adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios. También se ha avanzado en la definición de un sistema de indicadores comunes a todo el SNS, que cuando comiencen a aplicarse, facilitarán la aproximación a la situación de la salud y los servicios sanitarios en España, en el contexto de la mejora del Sistema de Información en Atención Sanitaria (SIAP).

Además de los progresos en la información, en el ámbito estatal, durante el año 2007 ha habido nuevas iniciativas en el ámbito de la salud pública, destacando la realización de campañas relacionadas con la promoción de estilos de vida saludables.

Los patrones de salud de la población española son los propios de una sociedad desarrollada, coincidiendo una de las esperanzas de vida más elevadas de la Unión Europea, con un incremento considerable de las enfermedades crónicas registradas debido en parte a la mejora de los medios de detección precoz —que permiten aflorar patologías que antes estaban infradiagnosticadas— pero también a distintos factores que influyen en su aumento. Entre ellos se pueden señalar los derivados del envejecimiento de la población (incidencia de enfermedades degenerativas como la artrosis, demencias, deficiencias locomotoras, visuales o auditivas) así como de las condiciones de vida (medioambientales, alimentación y sedentarismo, ritmo de vida, entre otras).

La mejora de la información ha contribuido a la divulgación de los primeros informes sobre género y salud, que están contribuyendo a arrojar luz sobre las diferencias en salud y demandas sanitarias entre hombres y mujeres. Asimismo, la aparición en 2007 del *Atlas municipal de la mortalidad por cáncer en España* ha puesto en evidencia la existencia de importantes diferencias territoriales en la incidencia de esta enfermedad, que parecen estar relacionadas con factores ambientales y de estilos de vida, si bien sería interesante profundizar en el análisis de su relación con la actividad de los distintos servicios de salud.

Recursos y utilización del sistema

Aunque la información sobre los recursos y utilización del sistema sanitario no permiten todavía obtener una imagen clara del conjunto del funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, diversos indicadores, como el incremento de la presión de urgencias y los elevados tiempos de espera, manifiestan la existencia de situaciones de desajuste entre las necesidades de una población más numerosa y más envejecida y la capacidad de respuesta del sistema a través de los recursos existentes. La calidad de la atención sanitaria lleva siendo objeto de diversas actuaciones desde que en 2006, el Ministerio de Sanidad y Consumo presentara el Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud (SNS), entre cuyos objetivos declarados figura, además, garantizar el acceso a sus prestaciones en condiciones de igualdad en todo el territorio nacio-

nal. En 2007 los proyectos de acción se concretan en el impulso de la Atención Primaria, con la puesta en marcha del proyecto AP21, que abarca el periodo 2007-2012.

Junto a la necesidad de mejora de la atención primaria, el acceso a la prestación sanitaria de calidad en un tiempo razonable en relación a la situación del paciente y gravedad de la dolencia es un requisito básico del funcionamiento del sistema, e inseparable de la calidad de la asistencia. De hecho, el problema de los tiempos de espera en atención especializada evidencia dificultades de acceso a este nivel de atención y es uno de los aspectos de la sanidad pública peor valorados por los ciudadanos. Existen problemas de homogeneización y gestión de los tiempos de demora entre las comunidades autónomas, ya que siguen detectándose discrepancias importantes en la interpretación y presentación de los indicadores sobre listas de espera. La información disponible es manifiestamente mejorable, disponiéndose únicamente de información homogeneizada —y, aun así, con notorias limitaciones— respecto a las listas de espera para intervención quirúrgica. Es importante avanzar en la difusión de información acerca de todo el proceso, desde la deriva de Atención Primaria a Atención Especializada, pasando por el diagnóstico hasta la finalización en la intervención quirúrgica.

En las listas de espera quirúrgica[3] a junio de 2007 el tiempo medio de espera se mantenía en 70 días, similar a los datos del último año.

En julio de 2007 se publicaron los primeros datos de listas de espera por especialidades del Consejo Interterritorial, a nivel nacional, sin detalles por comunidades autónomas. A 30 de junio de 2007, 38 personas de cada 1.000 que aguardaban consulta con un especialista, con un tiempo medio de espera de 53 días, y una elevada dispersión que arroja tiempos bastante más elevados para algunas especialidades: más del 30 por 100 (31,4 por 100) de consultas a especialistas tenía fecha asignada a más de sesenta días de espera. Las garantías establecidas en la normativa autonómica respecto a los tiempos de espera así como la información disponible sobre su grado de cumplimiento son muy desiguales en las comunidades autónomas.

[3] Instituto de Información Sanitaria del Sistema de Información de listas de espera del SNS, 2007.

Durante 2007 se ha relacionado el problema de las listas de espera con la posible necesidad de médicos especialistas en el Sistema Nacional de Salud, aspecto que ha sido estudiado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, a tenor del debate que empezaba a surgir en torno a la necesidad de un mayor número de facultativos en especialidades básicas. Según estimaciones de la Organización Médica Colegial (OMC), teniendo en cuenta la movilidad del sector facultativo y los flujos migratorios en la profesión médica, en quince años el volumen de médicos cubriría solamente la mitad de la demanda. El problema parece que se agudizaría en las especialidades más relacionadas con el proceso de envejecimiento de la población.

Salud pública

En materia de salud pública ha habido varias iniciativas reseñables en 2007. También se han dado a conocer los resultados de las medidas adoptadas en años anteriores, como el Plan nacional sobre drogas, la Ley de Prevención del consumo de tabaco o el Plan de prevención de la obesidad (NAOS). Otras medidas anunciadas, como la Ley de Prevención de consumo de alcohol, no han conseguido salir adelante.

No obstante, el consumo abusivo de alcohol, especialmente entre los adolescentes, al igual que el consumo de drogas (principalmente cannabis y cocaína) son problemas que aconsejan profundizar con mayor intensidad en las medidas específicas dirigidas fundamentalmente a disminuir el número de consumidores, aumentar la percepción de riesgo asociado al consumo y retrasar la edad de inicio en el consumo.

Como contrapunto, se está apreciando una evolución positiva en cuanto al descenso del consumo de tabaco. Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud de 2006, entre 1993 y 2006 el porcentaje de fumadores habituales ha descendido del 36,2 por 100 al 30 por 100 de la población con 18 o más años lo que hay que relacionar con la Ley de Prevención del consumo de tabaco que entró en vigor en enero de 2005, junto con otros factores.

Gasto sanitario

La suma del gasto sanitario público y privado en 2004 alcanzó el 8,1 por 100 del PIB, proporción inferior a la media de los países de la OCDE (8,9 por 100). Sin embargo, entre 2005 y 2006 se ha producido un incremento interanual del 9,9 por 100 del gasto sanitario público, que mantiene su tendencia ascendente. Incremento que da mues-

tras de la tendencia creciente en el gasto sanitario, lo que guarda estrecha relación con el proceso de envejecimiento y mayor longevidad de la población. A diferencia del gasto en otras partidas, fundamentalmente la hospitalaria, el gasto farmacéutico ha conseguido contener considerablemente su crecimiento: en el último año el crecimiento interanual del gasto farmacéutico público en España fue del 4,86 por 100, atribuible fundamentalmente a un aumento del número de recetas del 5,52 por 100, puesto que el gasto medio por receta se ha reducido el -0,62 por 100. Esta positiva evolución es debida a las sucesivas medidas adoptadas en el marco de la política de uso racional del medicamento, entre las que cabe destacar la puesta en marcha del Sistema de Precios de Referencia, modificado en marzo de 2007, cuya implantación ha discurrido en paralelo a un importante incremento de la prescripción por principio activo y del consumo de medicamentos genéricos, que en pocos años han pasado a ser habituales en la práctica cotidiana de la prestación farmacéutica.

2. Protección social

Conforme a la aplicación del método abierto de coordinación en políticas sociales (MAC), en el ámbito europeo, durante 2007 se han centrado los esfuerzos en el análisis de varios aspectos concretos que se consideraron prioritarios: las medidas contra la pobreza infantil, la reducción de desigualdades sanitarias y los cuidados de larga duración (lo que comprende la atención a las situaciones de dependencia).

Situación y tendencias claves en España, en perspectiva comparada

Como desafíos futuros para España, la propuesta de Informe conjunto sobre protección e inclusión social para 2008 destaca la buena situación financiera de la Seguridad Social, la mejora de la tasa de empleo de las mujeres; el ostentar una de las edades efectivas de salida del mercado laboral más altas de la Unión Europea (62,2 cuando la media de la Unión Europea era de 60,7 años), así como una de las esperanzas de vida sana más largas (66,8 hombres y 70,2 mujeres). Como debilidades, señala cómo pese a la aceleración registrada por el crecimiento económico en los últimos años, no se registran mejoras significativas por lo que respecta al número de personas en riesgo de pobreza; España sigue estando muy por debajo de la media de la Unión Europea en lo relativo a gasto social como porcentaje del PIB y tiene una de las tasas de abandono escolar más altas de la Unión Europea, especialmente entre los chicos.

El esfuerzo realizado por los Estados miembros de la Unión Europea en protección social ha mostrado un ligero incremento en los últimos años, aunque con una tendencia al estancamiento. En el caso de España, aunque el avance anual de la tasa de gasto destinado a protección social en proporción del PIB ha sido algo superior al de la media europea, continúa situándose por debajo, alcanzando en 2005, último año del que se dispone información, el 20,8 por 100 del PIB, es decir, siete puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-15 y a 6,6 puntos de distancia de la UE-25.

En todas las funciones de gasto, a excepción de la correspondiente a desempleo, España se sitúa por debajo de la media europea, siendo la vejez la que representa el mayor porcentaje del PIB (el 7,9 por 100 frente al 10,9 por 100 en la UE-25), aunque con una tendencia decreciente desde el año 2000. Cabe destacar asimismo el diferencial que mantiene España con la Unión Europea en materia de familia, aunque es previsible que disminuya en los próximos años como consecuencia de las medidas tomadas en España tendentes a incrementar la protección por hijo a cargo, y tras la creación de nuevas prestaciones en el ámbito de la Seguridad Social para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar y propiciar la igualdad entre hombres y mujeres.

Otra de las diferencias que mantiene España con la media europea tiene que ver con la diferente distribución de los recursos destinados a financiar la protección social en función de su origen. Así, mientras que en la Unión Europea la aportación pública y la correspondiente a cotizaciones sociales de empleadores representan porcentajes muy similares, en España son las cotizaciones sociales las que mantienen el mayor peso, lo que responde a la preponderancia dentro del gasto social de prestaciones esencialmente contributivas, en especial vejez y desempleo.

Desarrollo del Pacto de Toledo

En el año 2007 se han abordado numerosas modificaciones de diversa intensidad sobre la normativa reguladora de la Seguridad Social, en el marco del ya consolidado proceso permanente de adaptación del sistema de protección social a los cambios sociales. La mayor parte de los cambios adoptados guardan coherencia con las orientaciones del Pacto de Toledo alcanzado en 1995 en el ámbito parlamentario, renovado y actualizado en 2003, como hilo conductor de las principales reformas abordadas en las últimas décadas. Y

como viene siendo ya otra constante en los últimos años, el grueso de las reformas abordadas ha sido resultado del consenso alcanzado en el ámbito del diálogo social. Así, cabe destacar el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, como el origen de una de las principales novedades normativas que han visto la luz en 2007: la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad social (LMMSS).

De los compromisos contemplados en dicho Acuerdo, la LMMSS aborda fundamentalmente aspectos que afectan al régimen jurídico de la incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación, jubilación parcial, y de la muerte y supervivencia. Al grueso de las medidas incorporadas en la Ley cuyo origen es claramente identificable con el contenido del referido Acuerdo se incorporaron, durante su tramitación parlamentaria, numerosas disposiciones de muy diversa índole, orientadas fundamentalmente hacia la mejora de la acción protectora de determinados colectivos y situaciones específicas, conformando un texto normativo complejo.

Diversas medidas de este texto normativo —en particular en materia de jubilación e incapacidad permanente—, se orientan a reforzar la *contributividad* del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en su reconocimiento. Además, introduce diversas mejoras en la acción protectora del sistema, en clara plasmación del principio de *solidaridad y garantía de suficiencia* de las pensiones que inspiraron la duodécima recomendación del Pacto de Toledo. Asimismo, hay que destacar que con esta norma se profundiza en la línea ya iniciada de favorecer la *prolongación voluntaria de la vida laboral* más allá de la edad legal de jubilación, en coherencia con la décima recomendación del Pacto de Toledo. Y no menos importante es el esfuerzo de *modernización* del sistema de Seguridad Social que refleja la LMMSS, al abordar las situaciones creadas por nuevas realidades familiares asociadas a nuevas realidades sociodemográficas y familiares, tal y como apuntaban las recomendaciones adicionales del Pacto de Toledo en su actualización del año 2003[4].

[4] Dictamen 1/2007 del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Seguridad Social.

Ello no obsta para señalar que no todos los objetivos anteriormente mencionados han salido igualmente reforzados en el texto legal finalmente aprobado por el Parlamento, en el que cabe apreciar un predominio de las disposiciones orientadas a la mejora de la acción protectora del sistema y su modernización en relación a las dirigidas a reforzar la contributividad del sistema. En cuanto a las medidas dirigidas a la jubilación y a la prolongación de la vida laboral, en la Ley confluyen disposiciones de muy distinto signo, manteniéndose en lo fundamental los requisitos de acceso a la jubilación anticipada; haciéndose más restrictivos en el caso de la modalidad de jubilación parcial y mejorando claramente los incentivos anteriores, en el caso de los estímulos a la permanencia en el empleo más allá de los 65 años.

A efectos del futuro seguimiento y evaluación de los efectos de la Ley, resulta destacable el hecho de que la misma prevea la obligación del MTAS de remitir anualmente a las Cortes un informe sobre evaluación y estrategia del sistema de pensiones.

Principales magnitudes del Sistema de Seguridad Social

El Sistema de la Seguridad Social siguió mostrando en 2007 una situación financiera saneada, saldándose la ejecución presupuestaria con un superávit del 1,3 por 100 del PIB, una décima por encima del año anterior. Parte importante de este buen resultado se debió al aumento de las cotizaciones sociales, como consecuencia del dinamismo mostrado por la actividad económica y el empleo en el conjunto del año, que tuvieron un fiel reflejo en las cifras de afiliación. No obstante, el ritmo de crecimiento de la afiliación se desaceleró respecto al año anterior, básicamente entre los trabajadores extranjeros, que empezaron a acusar en 2007 la pérdida de impulso de las actividades relacionadas con la construcción y algunos servicios.

Atendiendo a los diferentes regímenes de afiliación, cabe resaltar un importante aumento en el Régimen Especial de Autónomos que responde en gran medida al trasvase de una parte del empleo asalariado a autónomo, centrado fundamentalmente entre los trabajadores extranjeros y en la actividad de la construcción. Destaca también la caída de la afiliación en el régimen de Empleados de Hogar, representado mayoritariamente por mujeres extranjeras, en contraste con un nuevo aumento de la ocupación de esta actividad en términos de la EPA.

Por sectores de actividad, la afiliación mostró un comportamiento acorde, en términos generales, con la evolución de los diferentes sectores de la economía española, produciéndose en el conjunto del año una desaceleración en los ritmos de creación de empleo tanto en construcción como en servicios, frente a un mayor dinamismo en la industria y una caída algo menos acusada en el sector agrario.

A pesar de la moderación en el ritmo de crecimiento de la afiliación extranjera, su participación sobre el empleo total continuó aumentando, situándose en 2007 en el 10,3 por 100, con 1.981.106 afiliados. De ellos, una tercera parte procedían de la Unión Europea, con un aumento notable respecto al año anterior como consecuencia de la incorporación en 2007 de Bulgaria y Rumanía.

El favorable resultado del sistema de la Seguridad Social en 2007 permitió un nuevo incremento de la dotación al Fondo de Reserva, en cumplimiento de los compromisos asumidos del Pacto de Toledo (Recomendación segunda) y la revisión del mismo aprobada por el Congreso de los Diputados a finales de 2003, así como de los acuerdos en materia de protección social suscritos con los agentes sociales. De este modo, a 31 de diciembre de 2007, el Fondo total ascendía a 45.716 millones de euros, un 27,4 por 100 más que el año anterior, equivalente al 4,35 por 100 del PIB, así como a trece puntos de cotización al total del Sistema y al abono de más de ocho meses de la nómina de pensiones.

Pensiones, envejecimiento e inflación

La partida de gasto que más recursos absorbe del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social son las prestaciones contributivas y, dentro de ellas, las pensiones, las cuales en 2007 registraron un incremento del 1,3 por 100, hasta alcanzar un total de 8,3 millones. De estas, el 85,7 por 100 estaban relacionadas con el envejecimiento, correspondiendo el 58,8 por 100 a pensiones de jubilación y el 26,9 por 100 a viudedad. Las pensiones que más se incrementaron en 2007 fueron las de incapacidad permanente (el 3,4 por 100), seguidas de las de viudedad (1,3 por 100) y jubilación (1,1 por 100 en 2007).

El importe medio de las pensiones contributivas se situó en 2007 en 673,69 euros mensuales, lo que supone un incremento del 5,0 por 100 respecto al año anterior, correspondiéndole a las altas una cuantía de 791,70 euros, frente a los 611,55 euros de las bajas.

La diferencia monetaria entre las altas y las bajas es creciente en el tiempo y se explica fundamentalmente por los cambios socioeconómicos de la sociedad española, relacionados con el tejido productivo de la economía, la estructura ocupacional y los niveles formativos de los trabajadores, que han llevado a que las bases reguladoras de las altas recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que afectan a las bajas.

La evolución del importe de las pensiones en vigor responde al incremento de la pensión inicial de los nuevos beneficiarios, al aumento de los complementos a mínimos y al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones a través de su revalorización en función de la evolución del IPC. Cabe señalar al respecto que la política llevada a cabo en los últimos años de subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general ha supuesto un incremento del gasto en complementos a mínimos en la medida en que ha propiciado el aumento de la proporción de altas que requieren garantía de mínimo respecto al total. En el año 2007, el 26,8 por 100 de las pensiones en vigor percibieron complementos a mínimos, cuyo gasto aumentó un 9,0 por 100.

Las oscilaciones entre un año y otro ponen de manifiesto el hecho de que la revalorización de las pensiones sea el efecto que condiciona en mayor medida el crecimiento del gasto en pensiones, y por tanto, del gasto total del Sistema de la Seguridad Social. En este sentido, la evolución alcista de la inflación desde el último trimestre de 2007, en el contexto de fuerte aumento del precio de las materias primas y de los alimentos en los mercados internacionales, supone un coste importante para el conjunto del sistema, siendo necesario un mayor control sobre la evolución del IPC.

La transición a la jubilación

Todos los países de la Unión Europea se encuentran comprometidos con el objetivo de favorecer la prolongación de la vida laboral y el envejecimiento activo en el contexto de la ejecución de la Estrategia europea de empleo, complementada por el método abierto de coordinación (MAC) en protección social. Son también objetivos contemplados por el PNR español, que incluye como medidas en este ámbito la simplificación de las modalidades de jubilación anticipada, así como el mantenimiento de los programas de apoyo a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años.

En cualquier caso, hay que partir de que la situación comparada de España no es desfavorable en este ámbito. La edad efectiva de las altas iniciales en pensión de jubilación en España aumenta año a año, situándose en la actualidad en los 63 años (62,9 H/63M), uno de los promedios más elevados en el contexto europeo. No obstante, hay varios factores que apuntan a la necesidad de no perder de vista el objetivo de retención y activación de los trabajadores de más edad. Sin ánimo de exhaustividad, cabe recordar el especialmente acusado escenario de envejecimiento de la población a que se enfrenta España a medio plazo, la preocupante tendencia al alza de las jubilaciones anticipadas contrastada hasta el año 2006, así como la circunstancia de que la salida efectiva del mercado laboral se produce en numerosas ocasiones con bastante antelación al alta en jubilación, con un importante volumen de situaciones que pasan previamente por la situación del desempleo.

En 2007, las jubilaciones anticipadas han reflejado por primera vez en varios años un ligero descenso (del 2,3 por 100) con respecto a 2006, reflejo del menor volumen de jubilaciones anticipadas con coeficiente reductor, que pasan de representar el 28 al 26 por 100 del total, puesto que las demás modalidades, en especial la modalidad de jubilación parcial, han seguido aumentando.

Por otro lado, parece que a partir de mediados de 2007 se registra un aumento de afiliados mayores de 65 años, lo que apuntaría a una creciente acogida a los estímulos a la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años aunque, en términos de incidencia sobre el total de población de esas edades, siga tratándose de una opción todavía minoritaria. De ahí el interés que reviste la difusión de buenas prácticas en el terreno de la gestión del factor edad, la retención del talento y el fomento de la permanencia voluntaria de los trabajadores mayores en las empresas.

El Sistema de atención a la dependencia

Uno de los cambios más importantes de las últimas décadas en el sistema español de protección social viene dado por la creación del Sistema de autonomía y atención a la dependencia (en adelante SAAD) a partir de la aprobación de la Ley 39/2006, de 16 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAAPD). La puesta en marcha del Sistema en 2007, según las previsiones de la Ley, se ha caracterizado por cierto retraso, explicable en parte por el hecho de que la

efectiva aplicación de la Ley requería un desarrollo reglamentario que no comenzó a llevarse a cabo hasta abril de 2007. Entre los desarrollos reglamentarios de la LAAPD merece la pena destacar el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se Aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia, que establece una gradación de las situaciones posibles en función de su gravedad, así como el catálogo de servicios y prestaciones de la Ley. La clasificación de situaciones se ha puesto en relación con el calendario de aplicación gradual de la Ley, que prevé ocho años para su plena efectividad y alcance a todas las situaciones contempladas por el baremo.

La valoración de lo ocurrido en el primer año de aplicación de la Ley está condicionada por la escasa información disponible y las dificultades para su interpretación. A 20 de enero de 2008 (un año después de la entrada en vigor de la Ley) se habían presentado 130.000 solicitudes reconocidas del grado III (gran dependencia). Más de la mitad de los solicitantes son mujeres (65 por 100), frente a una menor proporción de hombres (35 por 100). Como era de esperar, el porcentaje de solicitantes aumenta en proporción a la edad, siendo los solicitantes de 66 y más años los que en más proporción solicitan servicios y prestaciones del sistema de dependencia (83 por 100).

Se desconoce si las solicitudes presentadas se corresponden con población nueva o con población ya anteriormente valorada, o atendida en cada comunidad autónoma, así como el tipo de prestaciones a que han dado lugar estas valoraciones, siendo éstas algunas de las carencias más reseñables respecto a la información disponible. No obstante, todo apunta a que se tratará fundamentalmente de prestaciones económicas, dado el escaso tiempo transcurrido para la implantación de nuevos servicios y equipamientos.

Por otro lado, las solicitudes y dictámenes de situación de dependencia realizados durante el primer año de funcionamiento del SAAD presentan una elevada variabilidad por comunidades autónomas, que no parece responder tanto al volumen de población residente potencialmente beneficiaria como a la heterogeneidad de criterios de información a los usuarios sobre las nuevas prestaciones. Así, respecto al número de solicitudes presentadas, destacan las 104.959 presentadas en Andalucía, 32.258 en Cataluña, mientras que en Madrid sólo se presentaron 1.794 solicitudes. Parece que, una vez ya entrado el año 2008, el ritmo de funcionamiento del SAAD ha

cobrado pleno impulso, puesto que en tan sólo un mes después de esa fecha las solicitudes se habían duplicado con creces: a 24 de febrero de 2008 las solicitudes presentadas eran ya de 288.540.

Cabe recordar que todavía hay cuestiones importantes necesitadas de desarrollo normativo cuando se alcance el necesario consenso en el Consejo Territorial, como la armonización de criterios comunes de acreditación, calidad, y el sistema de copago, así como los aspectos relativos a la formación y la cualificación de los profesionales que trabajan en el sistema. Junto a ello, de cara al necesario desarrollo de una oferta de servicios adecuada y de calidad, hay que mencionar la importancia de alcanzar criterios comunes respecto a la acreditación de centros públicos y privados de atención a la dependencia, así como respecto a los criterios que deberán regir los conciertos de las administraciones competentes con los centros que provean los servicios. Unido a lo anterior, una mayor coordinación entre el sistema sanitario y el SAAD permitiría mejorar la eficiencia global en la atención a las personas en situación de dependencia.

Por último, hay que señalar que pese al potencial de creación de empleo que se vincula al desarrollo del Sistema de atención a la dependencia, se desconoce la planificación de recursos físicos y humanos para hacer frente a las necesidades del sistema. En definitiva, una de las principales prioridades es el desarrollo de la información sobre el funcionamiento del sistema de atención a la dependencia, al igual que la mejora de la información a los potenciales usuarios y sus familias.

Políticas de apoyo a las familias

El avance producido en España en el ámbito de la protección a las familias, merced a diversas medidas de carácter aislado no ha sido suficiente, hasta la fecha a la que alcanzan las estadísticas comparadas, para acercarse al promedio europeo. Aunque el gasto en unidades de poder adquisitivo en la función «familia» se ha multiplicado por nueve entre el año 1995 y 2005, y en términos de PIB se ha pasado del 0,4 por 100 al 1,1 por 100, las distancias con el promedio de la Unión Europea siguen siendo muy considerables: el promedio de gasto en esta función (sin contar ayudas fiscales) en la UE-25 se situaba en 2005 en el 2,1 por 100 del PIB.

Las medidas abordadas en los dos últimos años deberían contribuir a mejorar algo esa situación comparada de España. Concretamente, en

2007 se han llevado a cabo diversas iniciativas en este campo, que han contribuido a abrir el debate sobre la cuestión de qué lugar ocupan las políticas de familia en el conjunto de las políticas sociales. La más controvertida de ellas ha sido la creación de la prestación de pago único por nacimiento o adopción, aunque no ha sido la única en lo que parece ser una mayor apertura a estas cuestiones. Así, también la Ley 40/2007, de Medidas en materia de Seguridad Social, en su trámite parlamentario, ha incorporado varios preceptos orientados a mejorar el apoyo a las familias, entre ellas, las familias numerosas y las familias con personas con discapacidad y comprometiéndose el Gobierno a reforzar las políticas de apoyo a las familias, durante los próximos ejercicios presupuestarios, mediante la mejora de las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de las prestaciones económicas del nivel contributivo de la Seguridad Social y de las prestaciones del nivel no contributivo. Además, se ha ampliado el límite de rentas para optar a las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social por hijo a cargo. A lo anterior cabría añadir las principales novedades en materia de Seguridad Social que la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres introduce —en particular, la creación del subsidio por paternidad y del subsidio en situaciones especiales— aunque no figurara el apoyo a las familias entre los objetivos de esta norma.

El esfuerzo desarrollado en el impulso a prestaciones económicas no parece haberse acompañado lo suficiente de la creación de servicios de apoyo, fundamentalmente al cuidado de menores dependientes en las edades previas a la escolarización obligatoria y en horario extraescolar. Existe además una dispersión territorial de recursos y enfoques de la política de apoyo a las familias que, cuanto menos, merecería ser analizada.

A este respecto, cabe recordar que en el Dictamen 9/2007[5], el CES recomendaba la elaboración de un Libro Blanco sobre la situación de las familias en España, realizando un diagnóstico de la situación actual y evaluando las medidas y dispositivos existentes a fin de detectar las carencias y las vías de solución, todo ello desde una perspectiva comparada.

[5] Dictamen 9/2007, sobre el Proyecto de Ley por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social.

El significativo incremento del número de personas extranjeras, hasta un 10 por 100 del total empadronado a 1 de enero de 2007, confirma la tendencia de los últimos años y vuelve a situar a España como uno de los principales Estados de la Unión Europea en flujo anual de inmigrantes. Los cambios sociales derivados de este fenómeno obligan a buscar respuestas integrales al mismo, más allá de su necesaria gestión desde la perspectiva del mercado de trabajo en la que ha estado centrada la atención en los últimos años. Por otro lado, según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración, el 36 por 100 de los residentes extracomunitarios en España eran, al final del año, residentes permanentes, lo que acentuaba la necesidad de diseñar e implantar políticas de integración, entendiendo ésta como un proceso bidireccional que requiere la participación tanto de los autóctonos como de los inmigrantes y que ha de extenderse a todos los ámbitos: educación, vivienda, sanidad, empleo. Este es el planteamiento del Plan estratégico de ciudadanía e integración (PECI) aprobado en 2007, y también el de las principales iniciativas, europeas y españolas, abordadas en este ámbito.

El PECI 2007-2010 trata de articular una respuesta integral a los diferentes retos que plantea la integración de los inmigrantes en diferentes ámbitos: educación, empleo, servicios sociales, vivienda, salud, participación. Muchos de los servicios públicos básicos y gran parte de las actuaciones destinadas a la acogida y asentamiento dependen de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Por ello, los gobiernos de diversas comunidades autónomas han aprobado diferentes Planes orientados a la integración de los extranjeros. En cuanto al papel de las corporaciones locales, que son las administraciones públicas más cercanas a los ciudadanos y que han de dar respuesta a muchas de las necesidades de los inmigrantes, en la mayoría de los casos han intentado incorporar a los inmigrantes a los servicios generales del municipio y en algunos ayuntamientos se ha actuado mediante planes de integración específicos.

En el ámbito europeo, en 2007 se han producido avances en relación con la política común de inmigración y asilo, en los que se otorga a las políticas de integración un lugar destacado. En este sentido, la Comunicación de la Comisión, sobre *Una política común en inmigración*, sitúa las políticas de integración y no discriminación como centro de las políticas de inmigración. En cuanto a las políticas de asilo, con el Libro Verde sobre *El futuro sistema europeo común de*

asilo, se inicia un proceso de reflexión para hacer realidad un Sistema europeo común de asilo (SECA) en el año 2010.

Cabe recordar que se encuentra todavía pendiente la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, cuyo plazo de transposición finalizó el 23 de enero de 2006 y que en su aplicación extenderá la libertad de circulación de trabajadores a los residentes nacionales de terceros países en situación de residencia permanente.

Las medidas de prevención y lucha contra la discriminación constituyen una de las herramientas fundamentales para la remoción de los obstáculos que han de enfrentar los inmigrantes en el acceso a derechos, bienes y servicios. Los datos del Eurobarómetro *ad hoc* realizado a finales de 2006 señalan una notable extensión, en la percepción de los europeos, de esta discriminación. Para atajar la situación, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de abril de 2007 acordó la Decisión-marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia. En base a ella, será considerado delito la incitación pública a la violencia o al odio contra grupos por su origen racial, étnico o religioso, así como la negación o la banalización de los crímenes contra la humanidad o los genocidios reconocidos por tribunales internacionales.

En España, una de las novedades reseñables en 2007 es la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato, entre cuyas competencias figuran la asistencia a las víctimas de discriminación y la promoción de medidas que contribuyan a eliminar ésta. Cabe destacar en 2007, asimismo, las Sentencias que declaran la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley Orgánica 8/2000, de Extranjería, que prohibían el ejercicio de determinados derechos fundamentales a los extranjeros en situación irregular, concretamente los de asociación, reunión, sindicación, huelga, asistencia jurídica gratuita y educación no obligatoria.

También entraron en vigor distintas disposiciones. El Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, regula el Régimen de entrada, estancia y residencia de los ciudadanos comunitarios y determinados familiares y modifica las condiciones exigidas para ejercer el derecho de reagrupación familiar en determinados casos e incluye en su ámbito de aplicación, por primera vez, a las parejas de hecho de los

ciudadanos comunitarios. Por otra parte, la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad, modifica la Ley de Asilo y extiende la concesión del mismo a los casos de persecución por motivos de género.

Ya en febrero de 2008, la Mesa de diálogo social en materia de inmigración, ha aprobado un documento en el que recoge los aspectos más destacables del diálogo social en los últimos años. Se considera que una política de inmigración integral y multilateral debe fundamentarse en tres ejes: la prevención y lucha contra la inmigración irregular, la gestión eficaz de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes.

Cohesión social e inclusión social

En España, según la Encuesta de Condiciones de Vida, en 2006 se había producido un incremento del 4,8 por 100 en los ingresos medios por persona respecto al año anterior, pasando de 7.925 a 8.403 euros. Paralelamente también ha ido aumentando el umbral de lo que se considera riesgo de pobreza relativa, el indicador que permite medir las desigualdades de ingresos entre la población de un país: en aquel año, este umbral se situaba en España en 6.860 euros anuales.

La mejora de la situación económica y de los ingresos medios en los últimos años no ha repercutido, sin embargo, en una reducción significativa de las desigualdades sociales, puesto que en 2006[6], el 19,9 por 100 de la población en España se encontraba por debajo del umbral de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, una proporción similar a la registrada con ligeras oscilaciones en los últimos diez años. Además, en la comparación europea, llama la atención en España el menor efecto paliativo del riesgo de pobreza de las transferencias sociales, puesto que es bastante menor que en la mayoría de los países de la antigua UE-15 la diferencia entre el riesgo de pobreza antes y después de transferencias.

El riesgo de pobreza es mayor entre las mujeres (21,2 por 100) que entre los hombres (18,5 por 100). La tasa de pobreza más elevada la alcanzan las personas mayores, con un 30,6 por 100 de la población total de ese intervalo de edad.

[6] Indicador estándar que aplican la Unión Europea y la OCDE para medir la pobreza que considera la situación de la población a la que pertenecen los individuos. Se fija este umbral en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.

La población infantil es un colectivo especialmente vulnerable al riesgo de pobreza, lo que ha motivado una especial atención a este problema en las orientaciones europeas respecto a las políticas de inclusión social en el marco del método abierto de coordinación. El 23,8 por 100 de los menores de 16 años en España se encuentra en riesgo de pobreza relativa. La pobreza infantil parece guardar una estrecha relación con la «intensidad laboral» del hogar en el que viven los niños En coherencia con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, el fomento del empleo y de su calidad, en general, y de la participación laboral de las mujeres en particular, son herramientas clave para la erradicación de la pobreza infantil desempeñando las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral un papel relevante en este contexto.

Hay que recordar que la capacidad de las políticas específicamente dirigidas a abordar los problemas de pobreza o exclusión social —como el Plan nacional de inclusión social o los Programas de erradicación de la pobreza— es, en sí misma, limitada. Mucho mayor es el potencial redistributivo del conjunto de las políticas sociales que se han abordado en este capítulo —especialmente las pensiones, la sanidad y la educación—, de empleo y fiscales para prevenir y afrontar estos riesgos con mayor efectividad, contribuyendo a mantener y aumentar la cohesión social, tal y como se refleja en el planteamiento integral y transversal de las últimas estrategias comunitarias y nacionales de inclusión social.

Con excepción de la Seguridad Social, la mayoría de las competencias sobre las políticas sociales —incluyendo algunas tan estrechamente vinculadas a la situación de las personas más desfavorecidas, como las rentas mínimas de las comunidades autónomas— se encuentran plenamente descentralizadas. Exponente de la relevancia adquirida por estas cuestiones en los últimos años y del interés en profundizar en su desarrollo y aplicación, es el amplio espacio que dedican a las mismas, como se expone en el capítulo II, las reformas de los Estatutos de Autonomía abordadas durante el año 2007. Las nuevas situaciones de necesidad que surjan como consecuencia de los cambios sociales y económicos constituirán todo un reto para la cohesión social en un país como España que, a pesar de los avances económicos de los últimos años y de la considerable mejora de la acción protectora del sistema de protección social, no ha conseguido limitar los riesgos de vulnerabilidad y exclusión social que afectan a determinados colectivos.

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

INTRODUCCIÓN

Este primer capítulo, de los tres en que se divide tradicionalmente la Memoria, pretende exponer y valorar los resultados económicos españoles e internacionales más relevantes que se han producido en 2007 y también en los primeros meses del año en curso.

A lo largo del capítulo, en el que se ha respetado la estructura habitual de dividirlo en tres grandes apartados, economía internacional, Unión Europea y economía española, se constata el hecho fundamental de que el año merece una valoración distinta si el análisis se ciñe a hacer un balance global positivo o se tienen en cuenta las perspectivas de crecimiento menos favorables para el próximo año. En efecto, la inestabilidad financiera mundial surgida en el verano supuso, entre otros efectos, un encarecimiento y una mayor dificultad de acceso a la financiación que, junto al incremento de los precios de las materias primas, en especial del petróleo, han puesto fin al patrón de crecimiento económico español de los últimos años, sustentado por el lado de la demanda en el consumo de las economías domésticas y en la inversión en vivienda. Las incertidumbres sobre el alcance, profundidad y duración de la crisis financiera que, por ahora, no ha afectado a las economías emergentes, han supuesto un deterioro de las expectativas de crecimiento cuya confirmación, en todo caso, será objeto de tratamiento y análisis en el futuro.

1. CONTEXTO INTERNACIONAL

En un contexto marcado por las incertidumbres derivadas de las turbulencias surgidas en los mercados financieros en el segundo semestre del año, 2007 fue, en términos generales, un año de sólido crecimiento económico. En efecto, un aumento del PIB mundial del entorno del 5,0 por 100 por cuarto año consecutivo ha permitido prolongar el ciclo expansivo más largo desde mediados de los años sesenta (cuadro I-1). La desaceleración de la economía estadounidense se vio compensada por el fuerte dinamismo de las economías emergentes, en especial de China, India y Rusia, y por el crecimiento de la Unión Europea, el segundo mayor de los últimos siete años y con una zona euro que, por primera vez desde 2000, creció más que Estados Unidos.

En el ámbito comercial, la desaceleración de la economía estadounidense y la elevación de los precios del petróleo, de las materias primas y de algunos productos agrícolas provocaron que en 2007 se intensificasen las presiones proteccionistas comerciales y que apenas se lograsen avances hacia la conclusión de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

CUADRO I-1

COMERCIO Y PRODUCCIÓN MUNDIAL, 1998-2008

(Tasa de variación interanual en volumen)

Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(p)
Producción mundial	2,8	3,7	4,7	2,2	2,8	3,6	4,9	4,4	5,0	4,9	3,7
Países avanzados	2,6	3,5	3,9	1,2	1,6	1,9	3,2	2,6	3,0	2,7	1,3
Países en desarrollo	3,1	4,1	5,9	3,8	4,7	6,2	7,5	7,1	7,8	7,9	6,7
Comercio mundial	4,6	5,8	12,2	0,3	3,5	5,4	10,7	7,6	9,2	6,8	5,6
Importación											
Países avanzados	6,0	8,0	11,7	–0,5	2,7	4,1	9,3	6,3	7,4	4,2	3,1
Países en desarrollo	–0,1	0,8	13,7	3,1	6,3	10,1	16,1	12,0	14,4	12,8	11,8
Exportación											
Países avanzados	4,3	5,6	11,7	–0,5	2,4	3,3	9,0	6,0	8,2	5,8	4,5
Países en desarrollo	5,5	3,7	13,7	2,6	6,9	10,5	14,1	11,1	10,9	8,9	7,1

(p) Previsión.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2008.

1.1. Economía internacional

Esto en cuanto al balance global del año, porque hay que señalar que los resultados de los últimos meses de 2007 y los primeros de 2008 apuntan a unas perspectivas de crecimiento menos halagüeñas para la economía mundial. Hasta mediados de 2007 el crecimiento era sólido y exento de mayores amenazas, dado que el déficit por cuenta corriente de Estados Unidos, el principal riesgo para la estabilidad en los últimos años, estaba empezando a reconducirse gracias a la debilidad manifestada por el dólar y a los buenos resultados de las grandes economías emergentes que se traducían en una elevada capacidad de compra. Además, el fuerte encarecimiento del precio del petróleo, que se ha triplicado desde el año 2003, no se estaba trasladando en exceso a una inflación que se mantenía en tasas moderadas, debido, en parte, a la penetración en los mercados mundiales de los bienes y servicios procedentes de economías que presionan a la baja los precios de los productos manufacturados y de otros bienes comercializables.

¿Punto de inflexión en la economía mundial?

Pero, a partir del mes de agosto, en los países desarrollados se manifestaron incertidumbres asociadas a problemas bancarios de liquidez por la crisis de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos y su repercusión en entidades financieras de otros países que dieron lugar a tensiones financieras cuyo alcance sobre la economía mundial por ahora es difícil de predecir. Otras fuentes de incertidumbre vienen vinculadas al incremento de los precios de las materias primas, en especial del petróleo, que se aproximó a los 100 dólares por barril a finales de año y que los sobrepasó a comienzos de 2008 y al reajuste de los tipos de cambio con la apreciación del euro frente al dólar.

Mención especial, porque afecta a la subsistencia de amplias capas de población de los países menos desarrollados, es la fuerte subida de los precios de algunos alimentos básicos, en especial los cereales, en los mercados internacionales. En efecto, la coincidencia de factores como el aumento de la demanda de países emergentes como China e India, la fuerte subida del precio del petróleo, la especulación de algunos países productores y exportadores a la espera de analizar la evolución de unos precios en rápido ascenso, y el aumento de la producción de biocombustibles sustitutivos de los actuales carburantes en detrimento de otros productos agrarios han llevado al mencionado auge del precio de los alimentos.

Crisis financiera

Para 2007 se esperaba una desaceleración del crecimiento económico de Estados Unidos pero con una limitada repercusión en el crecimiento mundial, dado que la crisis afectaba al sector de la vivienda estadounidense que es una actividad con un componente de importaciones relativamente bajo y, por lo tanto, poco globalizada.

Sin embargo, la crisis se ha manifestado por la vía de una nueva crisis financiera. El origen de la actual hay que buscarlo en esta ocasión en el comportamiento del mercado inmobiliario de Estados Unidos. El inicio de un ciclo alcista de los tipos de interés por parte de la Reserva Federal a mediados del año 2004 cuando se encontraban en un nivel del 1,0 por 100 hasta el 5,25 por 100 alcanzado dos años más tarde hizo disminuir la demanda de vivienda y con ello su precio. La expansión del mercado inmobiliario en Estados Unidos en los últimos años, en un contexto de crecimiento de los precios de la vivienda, había facilitado la concesión de préstamos hipotecarios a clientes que no reunían las garantías suficientes, lo que suponía un alto riesgo crediticio. Estos créditos hipotecarios se concedieron teniendo en cuenta la apreciación esperada de la vivienda, debido a las expectativas de los deudores y los acreedores de poder refinanciar los préstamos en un contexto de fuerte revalorización de los precios de la vivienda, y poco o nada la capacidad de pago de los deudores.

Estas hipotecas, llamadas *subprime*, también fueron impulsadas por operaciones apalancadas[1] y una vez concedidas eran revendidas, asumiendo el riesgo un tercero, bancos de numerosos países que habían adquirido complejos bonos estructurados colateralizados[2] con hipotecas *subprime*. Además, las agencias de calificación habían otorgado *ratings* elevados a estos bonos, lo que hizo incrementar la confianza de los inversores y llevado a una valoración poco prudente de los riesgos implícitos en las inversiones, en especial, en los productos más sofisticados.

Ya en 2006, con una subida cada vez menor de los precios de la vivienda o incluso bajada, muchos de estos prestatarios no pudieron

[1] Se utiliza el endeudamiento para financiar la operación esperando que ésta genere un ingreso mayor que los intereses a pagar.

[2] Combinación de activos financieros, en la que el emisor no soporta los riesgos implícitos en el producto estructurado, ligados a la evolución de una subyacente, en este caso las hipotecas *subprime*.

hacer frente a sus hipotecas, al no poder refinanciarlas y disponer de activos con un menor valor o que no mantenían el crecimiento esperado. El aumento de la morosidad provocó en febrero de 2007 la crisis del sistema hipotecario *subprime*, declarándose numerosos prestamistas en suspensión de pagos y produciéndose el contagio a partir del mes de agosto, a medida que valores respaldados por hipotecas *subprime* eran descubiertos en los balances de bancos y fondos de inversión de otros países.

En efecto, en un contexto de fuerte crecimiento, de estabilidad macroeconómica, de elevados excedentes de capital de los países emergentes y de una mayor liberalización de los flujos de capitales en el ámbito mundial, el proceso de innovación financiera se ha intensificado en los últimos años, dando lugar a múltiples instrumentos de inversión negociables a escala mundial. Así, las hipotecas se comercializaron a todo el mundo**,** en especial a algunos países desarrollados, a través de productos financieros estructurados, cada vez más complejos. La actual incertidumbre radica en el desconocimiento del valor de estos productos y del nivel que han acumulado las instituciones financieras del resto del mundo. El hecho es que las perturbaciones financieras se transmitieron a mercados monetarios de fuera de Estados Unidos dando lugar a un panorama de pérdida de confianza en los mercados interbancarios y de escasez y encarecimiento de la financiación.

Los principales bancos centrales de los países desarrollados, entre ellos el Banco Central Europeo (BCE), actuaron con rapidez e inyectaron liquidez en los mercados monetarios para evitar el aumento de los tipos interbancarios derivado de la desconfianza por la situación de pérdida de activos y, algunos, como la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra, redujeron sus tipos de interés oficiales. Estados Unidos, dando prioridad al crecimiento económico sobre la situación coyuntural de la inflación, fue recortando los tipos de interés a lo largo del año, y ha continuado haciéndolo en 2008, acumulando una reducción de más de tres puntos porcentuales desde el 5,25 por 100 de enero de 2007. Sin embargo, el Banco Central Europeo, primando su principal objetivo, el de la estabilidad de precios, fue aumentando los tipos a lo largo del año hasta el 4,0 por 100, manteniéndose invariable desde entonces, minimizando el alcance de la crisis y desoyendo las numerosos peticiones de un relajamiento monetario.

Mientras, las tensiones persisten en los mercados financieros, desconociéndose el tiempo que se mantendrá esta situación e incluso si empeorarán las condiciones de crédito y la falta de liquidez. El principal riesgo para 2008, además del posible contagio a todo el sistema financiero, es que la debilidad del mercado inmobiliario estadounidense acabe transmitiéndose en mayor medida a las decisiones de consumo de las economías domésticas y finalmente al empleo, lo que provocaría una desaceleración intensa en Estados Unidos que afectaría al resto de la economía mundial.

Las autoridades de Estados Unidos adoptaron unas políticas monetaria y presupuestaria expansivas, y además, como ocurrió en anteriores crisis financieras, recurrieron en última instancia al rescate, al salvamento de entidades privadas como bancos de inversión cuya quiebra pondría en peligro el sistema financiero en su conjunto. Algunos de estos grandes bancos han captado nuevos clientes cuyas operaciones podían proporcionar un alto rendimiento pero con un riesgo muy elevado, tendiendo a prestar más por la garantía implícita de los poderes públicos que se supone que evita las grandes quiebras apoyándose en la idea de demasiado grande para caer. Es lo que se conoce como riesgo moral, que consiste en que las instituciones privadas, aún sin la garantía explícita del Estado, se sienten protegidas de los riesgos, al saber que en caso de necesidad se producirá una operación de salvamento financiero, lo que supone animar comportamientos de excesivo riesgo. Además, como ya se ha manifestado, la globalización financiera ha facilitado la aparición de nuevos agentes e instrumentos de inversión cada vez más opacos y escasamente sometidos a regulaciones prudenciales.

En definitiva, se ha producido una vigilancia insuficiente de los riesgos, lo que llevaría a la necesidad de implementar reglas específicas de supervisión financiera internacional que hagan más transparente el sector financiero, incrementar la cautela y la vigilancia de los reguladores sobre el desarrollo de nuevos instrumentos financieros, aumentar la información sobre las posiciones de los inversores, especialmente de aquellos que operan con elevado apalancamiento, establecer un mayor control de las instituciones extraterritoriales de inversión especulativa y alcanzar una mayor coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea con Estados Unidos para evitar que los costes de financiación en ambas regiones sean, como ocurre actualmente, muy diferentes.

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aplicó, o propugnó, en anteriores crisis financieras políticas de austeridad que fueron contraproducentes al provocar un impacto recesivo en las economías. Una política monetaria restrictiva, de elevados tipos de interés, y una política fiscal encaminada a la obtención del equilibrio presupuestario, trajeron consigo una contracción inoportuna de la demanda y no contribuyeron a la salida de la crisis. Sin embargo, en la crisis actual, el FMI ha cambiado su tradicional política y aboga ahora por la implementación de estímulos fiscales y, a comienzos del mes de abril, aconsejó una mayor relajación de la política monetaria en la Eurozona además de las operaciones de inyección de liquidez que el Banco Central Europeo está realizando para calmar las tensiones del mercado interbancario.

No obstante, si estas políticas no tienen el éxito esperado, la economía mundial cuenta en la actualidad con alternativas para responder a una hipotética fuerte desaceleración de la economía estadounidense que además, de no ser excesiva, permitiría incluso corregir sus tradicionales desequilibrios adquiridos en su larga fase expansiva y volver a tasas de crecimiento más sostenibles.

En efecto, la economía mundial cuenta con motores alternativos al de la economía estadounidense. El fuerte y creciente dinamismo mostrado por las economías emergentes puede contribuir a sostener la demanda global, máxime cuando por ahora sus previsiones de crecimiento no se han visto recortadas.

Precisamente, una característica de la creciente integración de los mercados de capitales que está provocando la globalización financiera es que los flujos de capital están yendo de los países emergentes a los países industrializados, lo que, entre otros efectos, está contribuyendo a financiar el elevado déficit corriente de Estados Unidos. La globalización financiera[3] ha permitido en muchos países que se produzca una menor relación entre el ahorro interno y la inversión interna. En una economía abierta, un país puede restablecer el equilibrio en su balanza de pagos acudiendo al ahorro exterior mediante la importación de capitales.

[3] Véase Memoria CES 1998, *Nueva arquitectura financiera internacional*, págs. 24 a 35.

Economías emergentes

En un contexto de dificultades de financiación internacional, las economías emergentes de Asia, con elevados niveles de reservas de divisas acumuladas en los últimos años, se espera que sigan creciendo fuertemente e invirtiendo, como hasta ahora, mayoritariamente en activos del tesoro de las economías desarrolladas. En el año 2007 crecieron un 9,7 por 100, con China nuevamente a la cabeza con un 11,4 por 100 de aumento, el mayor de la última década (cuadro I-2, pág. 88). La economía china, relativamente inmune a las turbulencias financieras por estar fuertemente intervenida, registró una ligera desaceleración en sus exportaciones pero mantuvo una elevada fortaleza de su demanda interna, sobre todo de su componente de inversión productiva. El mayor riesgo a medio plazo, más allá de su desequilibrado modelo de desarrollo, centrado excesivamente en el sector exterior y la inversión y con un escaso peso del consumo privado, es el de la inflación, que se acercó al 5,0 por 100 en 2007, frente al 2,2 por 100 previsto, y que el FMI prevé se sitúe en el entorno del 6,0 por 100 en 2008. No obstante, las previsiones de crecimiento económico para 2008 apenas han sido rebajadas, dado que, como ya se ha adelantado, los países emergentes en su conjunto y la economía china en particular no se han visto afectados por la crisis financiera, lo que podría facilitar la reactivación económica de las economías industrializadas. En los últimos años, dados los desequilibrios que mostraba la economía estadounidense y que presagiaban por lo menos un aterrizaje suave de la misma, se debatía que país o área geográfica estaría en situación de tomar el relevo como impulsor del crecimiento mundial.

Estados Unidos

Aunque en el cómputo global del ejercicio 2007 el PIB de Estados Unidos creció un 2,2 por 100, lo previsto hace un año, el aterrizaje de la economía estadounidense parece que va a ser más abrupto de lo esperado. Los datos de finales de dicho año y los primeros conocidos de 2008 así lo atestiguan. En el conjunto de 2007, el aumento del consumo privado se moderó ligeramente, al igual que la inversión en bienes de equipo, mientras que la inversión residencial ya reflejó una fuerte caída. El aspecto más positivo fue la sustancial reducción experimentada en su déficit comercial y por cuenta corriente, y ello además en un contexto de fuerte incremento de la factura energética.

A tenor de los últimos datos conocidos, las perspectivas para 2008 son menos halagüeñas. El consumo de los hogares se resintió

ya fuertemente en el último trimestre del año, pero más preocupante, por anticipar su futuro comportamiento, es la caída registrada en la confianza de los consumidores, que se situó en su nivel más bajo desde comienzos de la década de los noventa. Los primeros meses de 2008 apuntan además a que la economía estadounidense está destruyendo empleo, por primera vez desde 2001.

La inversión, por su parte, cayó ya en el cuarto trimestre un 12,5 por 100 en tasa interanual, por la brusca desaceleración del sector inmobiliario. Por el contrario, el sector exterior experimentó una notable mejoría. A ello contribuyó la fuerte depreciación del dólar que permitió estimular las exportaciones y que el saldo comercial aportase 0,9 puntos porcentuales al crecimiento del PIB. Sin embargo, y a pesar del escaso ritmo de crecimiento de la economía, la inflación repuntó hasta el 4,3 por 100 en noviembre de 2007. Para 2009 las perspectivas generales para la economía son mejores, una vez que se hayan superado las repercusiones de la crisis inmobiliaria, y, como se espera, tengan una favorable incidencia las políticas fiscal y monetaria expansivas que se han implementado para apoyar la recuperación de la demanda.

Unión Europea

La situación de la economía mundial influyó negativamente en el PIB de la Unión Europea[4] a partir del cuarto trimestre de 2007, pero en el conjunto del año creció según el FMI un 3,1 por 100, tan sólo dos décimas menos que el año anterior, y tres décimas más que las previsiones de este organismo realizadas un año antes. Con ello, parecía prolongarse la recuperación de la economía europea, sin embargo, como se ha señalado hasta aquí, el buen balance global se vio empañado con el inicio de un debilitamiento en los últimos tres meses del año cuyo alcance y profundidad se desconoce pero que ya ha dado lugar a una revisión a la baja de las previsiones de crecimiento para los dos próximos años.

El crecimiento del PIB en 2007 estuvo impulsado por la demanda interna, sobre todo por la formación bruta de capital, pero el sector exterior también contribuyó positivamente, sobre todo en la zona euro, con alguna décima, y ello a pesar de la apreciación del tipo de cambio del euro registrada en 2007. Este crecimiento eco-

[4] Véase el capítulo I.2.2. de esta Memoria.

nómico conllevó una significativa reducción de la tasa de desempleo, que se situó en el 7,2 por 100, siete décimas menos que en 2006. Para 2008, se espera una reducción del crecimiento del PIB y que la tasa de desempleo se sitúe en el nivel de 2007. El indicador de clima económico así lo apunta. En efecto, tras situarse este indicador de media en 2007 en el nivel más alto desde el año 2000, en concreto en los meses de mayo y junio, desde entonces y hasta el mes de abril de 2008 experimentó un progresivo deterioro que supone un descenso de la confianza en la Unión Europea y en la Eurozona.

Alemania y Francia, las dos mayores economías, registraron crecimientos del 2,5 por 100 y del 1,9 por 100 respectivamente, cuatro y una décima menos que el año precedente. De Alemania cabe destacar, además de la fuerte contribución al crecimiento de la demanda externa, que por primera vez desde la reunificación registrase un ligero superavit en sus cuentas públicas y de Francia que su crecimiento se basó únicamente en la demanda interna dado que la externa detrajo cinco décimas de punto al crecimiento.

Japón

El PIB de la economía japonesa creció un 2,1 por 100, tres décimas menos que el año anterior, y con un patrón de crecimiento muy similar, apoyado en la fortaleza de su sector exterior y en una moderación de la demanda interna, en especial del consumo privado. Tras cuatro años de recuperación, para 2008 el FMI prevé, al hilo de una previsible menor demanda externa, que vuelva a un escaso crecimiento del 1,4 por 100, al mantenerse prácticamente sus precios en deflación y no disponer de posibilidades de bajar más sus tipos de interés, que se encuentran en el 0,5 por 100.

Iberoamérica

Iberoamérica volvió a crecer a una tasa elevada por cuarto año consecutivo, del 5,6 por 100 en 2007, manteniéndose unas perspectivas de crecimiento para esta región en 2008 del 4,4 por 100. Argentina y Brasil, dos de las mayores economías de la región, registraron elevados crecimientos, del 8,7 por 100 y del 5,4 por 100 respectivamente, que se mantendrán en 2008, mientras México que creció menos, un 3,3 por 100, experimentará una desaceleración más significativa debido al menor crecimiento de la economía estadounidense. En efecto, las turbulencias financieras no parecen

haber afectado, en esta ocasión, a los mercados iberoamericanos y sus fundamentos macroeconómicos se mantienen sólidos, pero permanecen como principales focos de preocupación la desaceleración de la economía estadounidense, sobre todo para los países del área que mantienen mayores vínculos con Estados Unidos, y el impacto en la población de algunos países del área de los elevados precios de los alimentos.

No obstante, este fuerte crecimiento de los últimos años se ha fundamentado básicamente en factores externos, como el favorable entorno de crecimiento de la economía mundial, el elevado precio del petróleo y las materias primas, las favorables condiciones externas de financiación, las elevadas remesas de emigrantes y el incremento de las relaciones comerciales con países emergentes, en especial con China. Por ello, sería conveniente que, dado que, según la OCDE[5], es la región del mundo en la que se dan mayores niveles de desigualdad social, este crecimiento llevara a implementar las políticas necesarias para garantizar en el tiempo los avances logrados en términos de crecimiento.

África

Finalmente, el área formada por los países del continente africano experimentó en términos globales un crecimiento superior al 6,0 por 100, aparentemente elevado pero que esconde resultados muy diversos entre unos y otros, dependiendo de que sean o no países productores de petróleo y de materias primas. Además, las grandes cifras macroeconómicas no tienen en esta área el mismo significado que en otras, dado que en África subsahariana alcanzar un desarrollo equitativo y erradicar la pobreza, tal y como pretende la Asamblea de las Naciones Unidas desde el año 2000 cuando estableció los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siguen siendo objetivos que están lejos de cumplirse.

[5] OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina*, 2007.

CUADRO I-2

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1999-2008

(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1990-99	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(p)
Crecimiento PIB											
Mundo	2,9	3,7	4,7	2,2	2,8	3,6	4,9	4,4	5,0	4,9	3,7
Países avanzados	2,7	3,5	3,9	1,2	1,6	1,9	3,2	2,6	3,0	2,7	1,3
Estados Unidos	3,1	4,4	3,7	0,8	1,6	2,5	3,6	3,1	2,9	2,2	0,5
Japón	1,5	–0,1	2,9	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,4	2,1	1,4
Canadá	2,4	5,5	5,2	1,8	2,9	1,9	3,1	3,1	2,8	2,7	1,3
Unión Europea	2,0	3,0	3,9	2,1	1,4	1,5	2,7	2,1	3,3	3,1	1,8
Alemania	2,3	1,9	3,1	1,2	—	–0,3	1,1	0,8	2,9	2,5	1,4
Francia	1,9	3,0	3,9	1,9	1,0	1,1	2,5	1,7	2,0	1,9	1,4
Italia	1,4	1,9	3,6	1,8	0,5	—	1,5	0,6	1,8	1,5	0,3
Reino Unido	2,1	3,0	3,8	2,4	2,1	2,8	3,3	1,8	2,9	3,1	1,6
España	2,8	4,7	5,1	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,8	1,8
Zona euro	—	3,0	3,8	1,9	0,9	0,8	2,1	1,6	2,8	2,6	1,4
Países en desarrollo	3,2	4,1	5,9	3,8	4,7	6,2	7,5	7,1	7,8	7,9	6,7
África	2,3	2,7	3,5	4,9	6,1	5,3	6,5	5,7	5,9	6,2	6,3
Asia	7,2	6,4	6,9	5,8	6,9	8,1	8,6	9,0	9,6	9,7	8,2
China	9,9	7,6	8,4	8,3	9,1	10,0	10,1	10,4	11,1	11,4	9,3
Iberoamérica	2,9	0,3	4,1	0,7	0,4	2,1	6,2	4,6	5,5	5,6	4,4
Europa central y oriental	1,2	0,5	4,9	0,4	4,2	4,8	6,9	6,1	6,6	5,8	4,4
Rusia	—	6,4	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	7,4	8,1	6,8
Inflación (IPC)											
Países avanzados	3,0	1,4	2,2	2,1	1,5	1,8	2,0	2,3	2,4	2,2	2,6
Estados Unidos	3,0	2,2	3,4	2,8	1,6	2,3	2,7	3,4	3,2	2,9	3,0
Japón	1,2	–0,3	–0,7	–0,7	–0,9	–0,3	—	–0,3	0,3	—	0,6
Canadá	2,2	1,7	2,7	2,5	2,3	2,7	1,8	2,2	2,0	2,1	1,6
Unión Europea	10,0	2,2	3,1	3,0	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	3,1
Alemania	2,4	0,6	1,4	1,9	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,5
Francia	1,9	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	2,5
Italia	4,1	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0	2,5
Reino Unido	3,3	1,3	0,9	1,2	1,3	1,4	1,3	2,0	2,3	2,3	2,5
España	4,3	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,0
Zona euro	—	1,1	2,2	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,8
Países en desarrollo	51,4	10,3	8,5	7,6	6,7	6,6	5,9	5,7	5,4	6,4	7,4
África	24,9	11,8	11,7	11,0	9,1	8,6	6,3	7,1	6,4	6,3	7,5
Asia	8,6	2,5	1,9	2,7	2,0	2,5	4,1	3,8	4,1	5,3	5,9
China	7,5	–1,4	0,4	0,7	–0,8	1,2	3,9	1,8	1,5	4,8	5,9
Iberoamérica	98,4	8,3	8,3	6,5	8,7	10,5	6,6	6,3	5,3	5,4	6,6
Europa central y oriental	60,1	23,7	24,9	21,5	16,4	10,1	6,3	5,1	5,4	5,6	6,4
Rusia	—	85,7	20,8	21,5	15,8	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0	11,4
Paro (tasa)											
Países avanzados	6,8	6,3	5,7	5,8	6,3	6,5	6,3	6,1	5,7	5,4	5,6
Estados Unidos	5,8	4,2	4,0	4,7	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,4
Japón	3,0	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,9	3,9
Canadá	9,6	7,6	6,8	7,2	7,6	7,6	7,2	6,8	6,3	6,0	6,1
Unión Europea*			8,6	8,4	8,8	9,0	9,0	8,7	7,9	7,2	
Alemania	7,1	7,5	6,9	6,9	7,7	8,8	9,2	10,6	9,8	8,4	7,9
Francia	10,7	10,5	9,1	8,4	8,6	9,0	9,3	9,3	9,2	8,3	7,8
Italia	10,3	10,9	10,1	9,1	8,6	8,4	8,0	7,7	6,8	6,0	5,9
Reino Unido	8,2	6,0	5,5	5,1	5,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,4	5,5
España	19,7	15,6	13,9	10,6	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	8,3	9,5
Zona euro	—	9,0	8,1	7,8	8,2	8,7	8,8	8,6	8,2	7,4	7,3

(p) Previsión. Nota: Las cifras del Fondo Monetario Internacional no siempre coinciden con las oficiales de cada país.
* Datos de previsiones económicas de primavera de 2008 de la Comisión Europea.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2008.

1.2. Comercio mundial

En este contexto, el comercio mundial de bienes y servicios experimentó según el FMI un crecimiento en términos reales del 6,8 por 100, dos décimas de punto menos de lo previsto un año antes y 2,4 puntos menos que en 2006. La OMC, que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, cifró el crecimiento del volumen de mercancías en el 5,5 por 100. Ambas tasas de crecimiento están no obstante en línea con la expansión media del comercio mundial durante la última década, pero las perspectivas apuntadas por el FMI y la OMC para 2008, fruto de la desaceleración de la economía mundial y de las incertidumbres existentes, son menos optimistas.

Resultados dispares por regiones y países

En 2007 hubo acusadas diferencias regionales en el crecimiento real del comercio de mercancías. Así, mientras que las economías desarrolladas vieron en general ralentizarse sus exportaciones e importaciones por el menor crecimiento del producto mundial, los países emergentes, en especial China e India, volvieron a incrementar fuertemente sus intercambios comerciales.

En concreto, en Estados Unidos se desaceleraron las exportaciones y las importaciones, pero mucho más estas últimas, que aumentaron tan sólo a una tasa del 1,0 por 100, lo que le permitió poder empezar a reconducir el deterioro de su saldo comercial.

En la Unión Europea se produjo una fuerte ralentización del comercio en términos reales, tanto de las exportaciones como de las importaciones que crecieron un 3,0 por 100 respecto al año anterior, pero con resultados dispares entre los distintos Estados miembros. Así, la mayoría de los nuevos Estados miembros registraron crecimientos de sus exportaciones superiores al 10,0 por 100, mientras que el comercio de otro grupo de Estados miembros con Alemania a la cabeza y con Holanda, Austria y Bélgica creció por encima del 5,0 por 100, y el resto por debajo de dicha cifra. En términos nominales, con datos de Eurostat, las exportaciones de la UE-27 al resto del mundo aumentaron un 6,8 por 100 y sus importaciones un 5,3 por 100. Las exportaciones de la Unión Europea dirigidas a Estados Unidos cayeron un 2,9 por 100, al igual que las ventas a Japón que disminuyeron un 2,2 por 100. Por el contrario, los incrementos más significativos se produjeron en las ventas a países emergentes, como Rusia, 23,1 por 100, India, 20,5 por 100, Brasil, 20,3 por 100 y China 12,4 por 100 (cuadro I-3).

CUADRO I-3

PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE LA UE-27, 2006-2007

(Miles de millones de euros)

Países	Importaciones desde			Exportaciones a			Saldo comercial	
	2006	2007	% Variación	2006	2007	% Variación	2006	2007
Estados Unidos	175,2	180,7	3,1	269,0	261,1	–2,9	93,8	80,4
Suiza	71,6	76,8	7,3	87,7	92,7	5,7	16,1	15,9
Rusia	140,8	143,4	1,8	72,3	89,0	23,1	–68,5	–54,4
China	194,8	231,0	18,6	63,8	71,7	12,4	–131,0	–159,3
Turquía	41,7	46,9	12,5	50,0	52,6	5,2	8,3	5,7
Japón	77,3	77,9	0,8	44,7	43,7	–2,2	–32,6	–34,2
Noruega	79,2	76,6	–3,3	38,5	43,3	12,5	–40,7	–33,3
India	22,6	26,2	15,9	24,4	29,4	20,5	1,8	3,2
Corea del Sur	40,8	39,4	–3,4	22,9	24,8	8,3	–17,9	–14,6
Brasil	27,2	32,5	19,5	17,7	21,3	20,3	–9,5	–11,2

Fuente: Eurostat, *Euro-indicadores,* marzo 2008.

Por su parte, los intercambios comerciales intra Unión Europea experimentaron un crecimiento menor que los realizados con el resto del mundo, y ello a pesar de la fuerte revalorización del euro manifestada en 2007 y que ha encarecido el precio de las exportaciones fuera de la zona euro. Por el mismo motivo, sorprenden favorablemente los buenos resultados alcanzados por Alemania en sus exportaciones intra y extra Unión Europea, que se incrementaron un 9,7 por 100, lo que le permitió asentarse en el primer puesto de la clasificación mundial de países exportadores. También cabe destacar las ventas de los nuevos Estados miembros, que alcanzaron incrementos alguno de ellos superiores al 20,0 por 100. De las mayores economías, la única que registró una tasa de variación negativa, del 10,6 por 100, fue Reino Unido, lo que la confirmó como el Estado miembro de la Unión Europea con mayor déficit comercial seguido de España, Francia y Grecia.

Como se ha adelantado, India y sobre todo China volvieron a constituirse en protagonistas del comercio mundial, al crecer las exportaciones del primero a una tasa interanual real del 10,5 por 100 y las del segundo a una del 19,5 por 100. Con ello, China superó por primera vez a Estados Unidos y ocupó el segundo

lugar, tras Alemania, en las exportaciones mundiales con un 8,8 por 100 ya de cuota de mercado mundial. Las importaciones de ambos países también fueron elevadas, al registrar un 13,5 por 100 de incremento.

2. UNIÓN EUROPEA

Los resultados económicos de la economía europea en 2007 fueron relativamente favorables en términos de crecimiento y sus variables macroeconómicas, a excepción de la inflación, reflejaron unos buenos fundamentos con los que deberá hacer frente a la etapa de desaceleración económica que se avecina. En el ámbito institucional, el año estuvo marcado por una nueva ampliación, con la incorporación de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero, y por la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre, que permitió superar el bloqueo institucional vivido por la Unión Europea desde el rechazo al proyecto constitucional a mediados de 2005.

2.1. Panorama institucional

Aunque el nuevo Tratado recoge aspiraciones más modestas que el mencionado fallido proyecto constitucional de 2004, permite dotar a la Unión Europea de mayor capacidad de decisión, de mayor cohesión y de personalidad jurídica propia en el ámbito internacional. En cualquier caso, se siguió constatando una ralentización en el avance de la Unión Europea, debido también a las dificultades para lograr un funcionamiento eficiente del proceso decisorio y para refundir la diversidad europea en una voz única, acentuado con la mayor complejidad que incorpora la asimilación de las recientes incorporaciones de nuevos Estados miembros y sus efectos en términos sobre todo de la adopción de políticas comunes.

2.1.1. **Balance de las presidencias del Consejo**

En 2007, la presidencia del Consejo de la Unión Europea fue ocupada por Alemania en el primer semestre y por Portugal en el segundo. Las prioridades de ambas presidencias, junto con la presidencia eslovena del primer semestre de 2008, se establecieron en un pro-

grama común de 18 meses[6], presentado el 21 de diciembre de 2006. Este programa delimitaba cuatro ámbitos de acción prioritaria. El primero versa sobre el futuro de la Unión Europea, abarcando la modificación de los Tratados y la estrategia de ampliación. El segundo se refiere a la Estrategia de Lisboa, y busca garantizar la aplicación global de ésta en sus dimensiones económica, social y medioambiental. En tercer lugar, se hace referencia al refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia, a través de la política de asilo e inmigración, la protección de las fronteras exteriores, la Estrategia de lucha contra el terrorismo y la cooperación policial y judicial. Por último, el programa común planteaba como prioritaria la mejora de la función exterior de la Unión Europea en los ámbitos de la seguridad, el desarrollo y las relaciones económicas. Para ello proponía proseguir en el desarrollo de un Espacio europeo de seguridad y estabilidad, avanzando en la mejora y ampliación de la política europea de seguridad y defensa e intensificando las relaciones exteriores y la coordinación con organismos internacionales.

Presidencia alemana

El Consejo Europeo se reunió bajo la presidencia de la canciller de la República Federal de Alemania, en las sesiones formales de primavera y verano, celebradas los días 8 y 9 de marzo y los días 21 y 22 de junio, respectivamente. Adicionalmente, se celebró una tercera sesión informal los días 24 y 25 de marzo con motivo del quincuagésimo aniversario de los Tratados de Roma.

Según resaltan las Conclusiones de la Presidencia, los trabajos del Consejo Europeo de primavera, celebrado en Bruselas, se centraron especialmente en el seguimiento e impulso de la Estrategia de Lisboa, la mejora de la legislación y reducción de cargas administrativas y en el desarrollo de una política energética y medioambiental sostenible e integrada.

En el ámbito de la Estrategia de Lisboa[7], el Consejo Europeo valoró favorablemente los resultados alcanzados hasta el momento y puso de relieve la necesidad de consolidar unas políticas fiscales saneadas y equilibradas, de reforzar el mercado interior y la compe-

[6] Consejo de la Unión Europea. «Programa de 18 meses de las Presidencias alemana, portuguesa y eslovena». Bruselas, 21 de diciembre de 2006.

[7] Para un análisis más profundo, véase epígrafe 2.3.2 del capítulo I de esta Memoria.

titividad de Europa, de mejorar las condiciones para la innovación y la investigación y desarrollo, de impulsar un empleo de calidad y de reforzar el modelo social europeo. El Consejo Europeo resaltó la importancia de mejorar el acceso de las empresas europeas a los nuevos mercados en rápido crecimiento e incidió en el debate acerca de la protección de los derechos de propiedad intelectual y la lucha contra la falsificación y la piratería de productos a escala internacional. En el marco de la innovación y la inversión en I+D, el Consejo Europeo impulsó el proyecto propuesto por la Comisión sobre la creación del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología, de forma que se pudiera hacer efectivo antes de final de 2007. Finalmente, la creación del Instituto se materializó el 11 de marzo de 2008[8].

Asimismo, el Consejo Europeo discutió el programa de mejora de la legislación y la reducción de las cargas administrativas. En este ámbito, destacó la realización de progresos satisfactorios en el año 2006 y acogió favorablemente el programa de actuación para reducir la carga administrativa y la creación del Comité de evaluación del impacto. Dicho programa fue presentado por la Comisión en enero de 2007 y establecía la reducción de las cargas inducidas por las obligaciones comunitarias en un 25 por 100 hasta 2012. Adicionalmente, invitó a los Estados miembros a fijar un objetivo de reducción de cargas administrativas existentes a nivel nacional e invitó a la Comisión a actualizar periódicamente su programa de simplificación.

En el ámbito de la política climática y energética, los trabajos de la reunión de primavera se concentraron en el lanzamiento de la futura política energética europea y en la preparación para las negociaciones en la Conferencia internacional de las Naciones Unidas sobre protección del clima, que comenzaría a finales de 2007. En relación a la política energética, el Consejo Europeo adoptó un plan de acción global para el periodo 2007-2009[9], que persigue como objetivos fundamentales la seguridad de abastecimiento, la competitividad del sector y la sostenibilidad ambiental. Cabe destacar los acuerdos alcanzados de aumento del porcentaje de las energías reno-

[8] Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (CE) núm. 294/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2008 por el que se crea el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología.

[9] Plan de acción del Consejo Europeo (2007-2009). Política energética para Europa. Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo del 8 y 9 de marzo.

vables al 20 por 100 sobre el consumo total de energía en 2020, el acuerdo de reducción del 20 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020 en comparación con 1990 y el acuerdo de limitación del calentamiento climático a un máximo de dos grados centígrados por encima de los niveles preindustriales. Además, se crearon coordinadores europeos para cuatro proyectos en el sector energético.

Los días 24 y 25 de marzo de 2007 los Jefes de Estado o de Gobierno celebraron una sesión informal en Berlín, con motivo del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma en 1957. El 25 de marzo los presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión firmaron la denominada «Declaración de Berlín»[10], con la que se pretendía dar un nuevo impulso a la actividad institucional de la Unión Europea, estancada tras el fracaso del Tratado sobre la Constitución Europea. Este texto se estructura en tres bloques. En el primero los signatarios resaltan la contribución de la unificación europea a la paz y la prosperidad así como a la creación de un sentimiento de pertenencia común a todos los europeos. En el segundo bloque los autores de la Declaración plantearon el papel crucial que desempeña la Unión Europea a la hora de hacer frente a una serie de retos que se vienen produciendo en la actualidad y que superan las fronteras nacionales. El modelo social europeo se configura como referencia para compaginar el crecimiento económico con el bienestar social, y el mercado único y el euro como instrumentos para afrontar con éxito la mundialización de la economía. Entre otros retos, la Declaración hizo hincapié en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia, la solución pacífica de los conflictos, el apoyo al desarrollo en el mundo y la importancia de una política climática y energética sostenible. Por último, en el tercer bloque declararon la voluntad de seguir profundizando en el desarrollo interno de la Unión y de consolidar su apertura hacia el exterior.

Los días 21 y 22 de junio de 2007 el Consejo Europeo se reunió en Bruselas para la celebración de su sesión formal de verano. El centro de gravedad de los debates estuvo constituido fundamentalmente por las negociaciones del nuevo Tratado para la Unión Europea[11]. Sin

[10] Véase epígrafe 2.1.1 de la Memoria CES 2006.

[11] El análisis detallado del nuevo Tratado para la Unión Europea se lleva a cabo en el epígrafe 2.1.2 de esta Memoria.

embargo, los trabajos también abordaron otras cuestiones de relevancia, como aspectos de la gestión de la inmigración, de la política de vecindad y de relaciones exteriores, iniciativas vinculadas a la Estrategia de Lisboa y reflexiones acerca del reciente G-8 en materia de energía y cambio climático.

En el ámbito de la política de migración, el Consejo Europeo manifestó la necesidad de avanzar con rapidez en la definición de una política global europea de migración, que fomentase la migración legal y el diálogo con los países de origen y de tránsito para poner freno a la inmigración ilegal. El Enfoque global de la migración, que se venía aplicando a África y al Mediterráneo, se amplió a las regiones orientales y sudorientales limítrofes con la Unión Europea. Asimismo, en mayo, el Consejo había establecido hasta 2013 varios fondos en el marco del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios»: Fondo para las Fronteras Exteriores, Fondo Europeo para los Refugiados y Fondo Europeo para el Retorno.

En el campo de las relaciones exteriores, la presidencia alemana incidió especialmente en el reforzamiento del papel de la Unión Europea como actor global. Se reforzó la política exterior y de seguridad común y la política europea de seguridad y defensa con la aprobación de la creación de un cuartel general civil en la Secretaría del Consejo y con la firma de una declaración conjunta sobre la cooperación entre la Unión Europea y las Naciones Unidas en materia de gestión de crisis. Asimismo, el Consejo Europeo aprobó las conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de la política europea de vecindad, realizó un seguimiento del proceso del estatuto de Kosovo, adoptó una estrategia para Asia Central, propició una inserción más intensa en la búsqueda de la solución al conflicto de Oriente Próximo e inició los trabajos preparatorios para la cumbre con África que se realizaría en diciembre. Además, el 30 de abril se celebró la cumbre Unión Europea-Estados Unidos. Ésta proporcionó un impulso a las relaciones transatlánticas a través de la igualación de estándares, de la creación de un Consejo Económico Transatlántico y de un acuerdo de transporte aéreo.

En el contexto de la Estrategia de Lisboa, cabe mencionar los avances en la realización plena del mercado interior. Destacan en este ámbito la aprobación del Reglamento comunitario sobre itinerancia núm. 717/2007, de 27 de junio de 2007, que abarata el coste de las comunicaciones a través de teléfono móvil en Europa, y la

creación del espacio europeo de pagos, que agiliza las operaciones bancarias entre los distintos Estados miembros.

Por otra parte, la presidencia alemana acogió en junio en Heiligendamm la cumbre del G-8, que transmitió un mensaje firme para responder con mayor contundencia al cambio climático. Todos los Estados del G-8 coincidieron en la necesidad de reducir las emisiones de CO_2. Además, se acordó proseguir bajo el techo de las Naciones Unidas los esfuerzos conjuntos en materia de protección del clima.

Presidencia portuguesa

El Consejo Europeo se reunió en dos ocasiones bajo la presidencia portuguesa: en una sesión informal en Lisboa el 19 de octubre y en la sesión formal de los días 14 y 15 de diciembre.

La reunión del 19 de octubre versó principalmente sobre la mundialización y la dimensión exterior de la Estrategia de Lisboa. En esta reunión se debatió la Comunicación de la Comisión titulada «El interés europeo: triunfar en la era de la globalización» [COM (2007) 581 final, de 3 de octubre] y se reafirmó la voluntad de los Estados miembros de abrir sus mercados, siempre en conciliación con una sólida defensa de los intereses exteriores de la Unión Europea y de los consumidores europeos.

Los días 14 y 15 de diciembre el Consejo Europeo se reunió en Bruselas bajo la presidencia del Primer Ministro portugués. Entre los temas tratados en esta reunión, destacaron aquéllos relacionados con el futuro de la Unión Europea. En primer lugar, sobresale por su trascendencia la firma del Tratado de Lisboa[12] el 13 de diciembre de 2007, que puso fin al periodo de relativa inactividad institucional iniciado tras el fracaso del Tratado sobre la Constitución Europea. Asimismo, resalta la creación de un grupo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en el horizonte 2020-2030, presidido por el expresidente del Gobierno español, Felipe González. Este grupo tiene el objetivo de contribuir a la anticipación y el análisis de los desafíos a largo plazo para la Unión, así como a la formulación de posibles soluciones y respuestas a los mismos. Otro aspecto clave respecto al futuro de la Unión Europea que se trató en el Consejo Europeo de diciembre fue

[12] El análisis detallado del nuevo Tratado para la Unión Europea se lleva a cabo en el epígrafe 2.1.2. de esta Memoria.

la ampliación del espacio Schengen. El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior aprobó la aplicación del acervo de Schengen a nueve de los nuevos Estados miembros (República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia), lo que implica la supresión de los controles de personas en las fronteras internas. Por último, el Consejo Europeo de diciembre acordó la Declaración sobre la globalización y ésta fue anexada a las Conclusiones de la Presidencia. Esta declaración tiene como objetivo reforzar la dimensión externa de la Estrategia de Lisboa y dinamizar la capacidad de la Unión para actuar ante los desafíos de dicha globalización.

Además de las discusiones acerca del futuro de la Unión Europea, el Consejo Europeo de diciembre trató otras cuestiones económicas, sociales y ambientales y debatió acerca del espacio de libertad, seguridad y justicia y de las relaciones exteriores.

Entre los temas abordados por el Consejo en el marco económico, social y ambiental, sobresale la preparación del nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa[13], una vez cerrado el primer ciclo trienal 2005-2007. La presidencia portuguesa estableció este relanzamiento como un ámbito de acción prioritario y lo llevó a cabo siempre en articulación con Eslovenia, a quien le corresponde la presidencia del Consejo en el primer semestre de 2008. Dentro del marco de la Estrategia de Lisboa, el debate en torno a la «flexiseguridad» constituyó uno de los temas centrales. Así, la presidencia portuguesa promovió diversas iniciativas, entre las cuales está la conferencia «Los desafíos centrales de la flexiseguridad», celebrada en Lisboa el 13 y 14 de septiembre, y la Cumbre Social Informal Tripartita, celebrada el 18 de octubre. Además de la participación política, estos actos recogieron participaciones de los representantes de empresas y de trabajadores, de diversas ONG y de especialistas. Finalmente, el Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores del 5 y 6 de diciembre adoptó unos principios comunes[14], que fueron aceptados por el Consejo Europeo de diciembre.

Asimismo, el Consejo avanzó en la mejora del entorno empresarial. Celebró la intención de la Comisión de presentar en 2008 una

[13] Para profundizar en el análisis de la Estrategia de Lisboa renovada, véase epígrafe 2.3.2. del capítulo I de esta Memoria.

[14] Consejo de la Unión Europea. *Hacia unos principios comunes de «flexiseguridad» - Conclusiones del Consejo*. Bruselas, 6 de diciembre de 2007.

comunicación relativa a la Ley de la Pequeña empresa para Europa y los avances en la reducción de las cargas administrativas y en la modernización de la Administración pública.

En lo referente a la energía y el cambio climático, el Consejo Europeo reiteró la importancia del plan de acción global 2007-2009 para la consecución de una política energética integrada y sostenible y evaluó los avances en su aplicación: la Comunicación de la Comisión «Hacia un Plan estratégico europeo de tecnología energética», los debates sobre las medidas del mercado interior de gas y electricidad y la evolución de las propuestas legislativas en esta materia por parte de la Comisión.

Dentro del marco económico, se ha de poner de relieve la Conferencia Ministerial sobre política marítima celebrada el 22 de octubre de 2007 por iniciativa de la presidencia portuguesa, donde se intercambiaron impresiones sobre el paquete de «política marítima» presentado por la Comisión el 10 de octubre de ese mismo año. Dicho paquete constaba de dos comunicaciones: la primera se correspondía con el Libro Azul[15], que presentaba una política marítima integrada para la Unión Europea y que se acompañaba por un plan de acción para los próximos años, y la segunda analizaba los resultados de la consulta pública al Libro Verde sobre una futura política marítima europea[16], presentado en junio de 2006. El Consejo Europeo de diciembre acogió positivamente la Comunicación de la Comisión y destacó la amplia participación en la consulta pública y la exhaustividad del debate de la Conferencia Ministerial.

En materia de libertad, seguridad y justicia, el Consejo Europeo de diciembre manifestó que el desarrollo de una política global europea de migraciones sigue siendo una prioridad fundamental y tomó nota sobre la Comunicación de la Comisión sobre una política común de inmigración. Asimismo, el Consejo Europeo celebró los avances logrados hasta el momento en la aplicación del Enfoque global de la migración, tanto a África y al Mediterráneo como a las regiones limítrofes orientales y sudorientales. Adicionalmente, aprobó las Conclusiones del Consejo de 10 de diciembre de 2007 sobre

[15] Comisión de las Comunidades Europeas *Una política marítima integrada para la Unión Europea*. COM (2007) 575 fina, 10 de octubre de 2007.

[16] Comisión de las Comunidade Europeas *Conclusiones de la consulta sobre una política marítima europea*. COM (2007) 574 final, 10 de octubre de 2007.

las asociaciones de movilidad y la migración circular. Además, el Consejo impulsó los avances en la potenciación de la inmigración legal y el refuerzo de las fronteras externas.

Por otra parte, también en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, destacó el debate en materia antiterrorista. El Consejo Europeo valoró positivamente los avances en temas como la prevención de la radicalización y el reclutamiento, la seguridad de los explosivos y las armas y la cooperación entre unidades especiales de intervención (ATLAS). Asimismo, aprobó la propuesta de revisión de la Estrategia Antiterrorista presentada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en diciembre de 2007.

Por último, la presidencia portuguesa resaltó en las Conclusiones al Consejo Europeo de diciembre las actividades en el ámbito de política exterior. En este ámbito, la cuestión del futuro estatuto de Kosovo adquirió un carácter crucial, debido a las implicaciones que tiene sobre la perspectiva global de paz y estabilidad en la región. La Unión Europea apoyó en todo momento el proceso de negociaciones iniciado por Belgrado y Prístina en agosto de 2007. Sin embargo, a su conclusión el 10 de diciembre de 2007, todavía no se había conseguido alcanzar un acuerdo aceptable por ambas partes. La presidencia portuguesa puso su empeño en mantener una posición común en los Estados miembros. Esto se reflejó en la decisión política del Consejo Europeo de diciembre de envío de una misión civil PESD para Kosovo.

Asimismo, la presidencia portuguesa dedicó una atención particular a la vertiente Euromed, por el carácter geoestratégico del flanco sur del Mediterráneo en la estabilidad y prosperidad de Europa. En concreto, la presidencia portuguesa proporcionó apoyo en la búsqueda de consenso para la elección del nuevo presidente libanés.

Por otro lado, Europa ahondó en las relaciones con sus socios en un entorno mundial globalizado a través de las diversas cumbres celebradas a lo largo del segundo semestre de 2007[17]. Estas cumbres

[17] 1.ª Cumbre UE-Brasil (Lisboa, 4 de julio), cumbre UE-Ucrania (Kiev, 14 de septiembre), 20.ª cumbre UE-Rusia (Mafra, 26 de Octubre), cumbre UE-ASEAN (Singapur, 22 de noviembre), 10.ª cumbre UE-China (Pekín, 28 de noviembre), 8.ª cumbre UE-India (Nueva Delhi, 30 de noviembre) y, finalmente, 2.ª cumbre UE-África (Lisboa, 8 y 9 de diciembre).

propulsaron la asociación estratégica y permitieron mejorar las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y los países participantes. Adicionalmente, se ha de destacar el nombramiento de un Representante Especial de la Unión Europea para Birmania por unanimidad de todos los Estados miembros. Este nombramiento vino motivado por los graves enfrentamientos producidos en septiembre a causa de la represión del régimen birmano sobre la población civil y pretendía impulsar una diplomacia en favor del cambio y de la apertura de dicho régimen.

Presidencia eslovena

El 1 de enero de 2008 Eslovenia tomó el relevo, para seis meses, de la presidencia del Consejo de la Unión Europea. Sus prioridades se basan esencialmente en el mencionado programa común de 18 meses elaborado con Alemania y Portugal. Concretamente, Eslovenia determinó 5 ámbitos de acción prioritarios: el futuro de Europa y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la apertura exitosa de un nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa, el proceso hacia una solución del problema energético y climático, la propuesta de las nuevas perspectivas europeas de los Balcanes occidentales y el fomento del diálogo entre culturas, creencias y tradiciones espirituales en el contexto del Año europeo del diálogo intercultural. El primer Consejo Europeo celebrado bajo presidencia eslovena se llevó a cabo los días 13 y 14 de marzo de 2008 en Bruselas. Éste centró su debate en tres grandes temas: el inicio del nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa, la evaluación de los progresos en la política climática y energética y las respuestas ante la inestabilidad actual de los mercados financieros.

2.1.2. **El Tratado de Lisboa**

El 13 de diciembre de 2007, los Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea firmaron el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, poniendo fin así al parón institucional vivido por la Unión Europea desde mediados de 2005, tras el rechazo de Francia y Holanda a la ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa[18]. El denominado Tratado de Lisboa (TL) entrará en vigor el 1 de enero

[18] La entrada en vigor del Tratado sobre la Constitución Europea estaba prevista para el 1 de noviembre de 2006.

de 2009, si para entonces todos los Estados miembros lo han ratificado, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales o, en su defecto, el primer día del mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario. Todos los Estados miembros, salvo Irlanda que convocará un referéndum, prevén ratificar el Tratado por vía parlamentaria.

Principales novedades del Tratado de Lisboa

Por el procedimiento seguido en su elaboración y por su estructura, el de Lisboa es un Tratado de reforma al uso, desprovisto de carácter constitucional. En efecto, se ha optado por abordar una reforma de los Tratados anteriores, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), aunque rescatando aspectos esenciales del Tratado constitucional e incorporando numerosas innovaciones de diverso calado.

El primer efecto de la opción política de abandonar cualquier connotación constitucional en la construcción europea es, pues, la renuncia a contar con un Tratado único. Ello no obstante, la desaparición formal de la Comunidad Europea en el TL, a la que sustituye y sucede la Unión Europea, atribuyéndosele a ésta personalidad jurídica propia y única, tiene su reflejo obligado en la denominación de los Tratados, pasando el antiguo TCE a denominarse Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). De esta forma, se ha optado por mantener una estructura dual de Tratados cuya oportunidad puede parecer cuestionable, pues ya no son reflejo de dos entidades supranacionales diferenciadas (Unión Europea y Comunidad Europea) no pareciendo suficiente una razón de mera funcionalidad.

Como se ha indicado, el Tratado de Lisboa incorpora muchas novedades que se reparten por el TUE y por el TFUE y que afectan de manera intensa a los tres grandes ámbitos de los derechos, las instituciones (y procedimientos de toma de decisión), y las políticas de la Unión. En conjunto, y en líneas generales, estas reformas pretenden una mayor legitimidad democrática de la Unión, una mayor eficacia en su funcionamiento y un refuerzo de su capacidad de acción en el plano internacional.

A la hora de analizar las principales modificaciones que aporta el Tratado de Lisboa, obvio es decir que el contraste debe efectuarse en relación a la versión vigente de los Tratados constitutivos, resultante de las sucesivas reformas introducidas en los mismos, las últimas

a cargo del Tratado de Niza, al no haber entrado en vigor, por falta de ratificación de todos los Estados miembros, el Tratado constitucional. En el terreno de las valoraciones que ha merecido el TL, para unos ha sido el mejor acuerdo posible mientras que para otros no alcanza al que hubiera representado la entrada en vigor del texto firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

El mandato del Consejo Europeo a la Conferencia Intergubernamental de 2007 incluía de forma expresa evitar las referencias constitucionales en el nuevo Tratado de reforma. Específicamente, esto ha implicado la no inclusión de artículos referentes a los símbolos de la Unión Europea (bandera, himno o divisa) que podían identificar a la Unión Europea con un Estado, el abandono de las denominaciones «ley» y «ley marco» para los instrumentos legislativos de la Unión, conservándose los actuales de reglamento, directiva y decisión, y otros aspectos de orden más sustantivo como la no inclusión de un artículo que expresamente establezca la primacía del Derecho de la Unión sobre los ordenamientos nacionales[19], todo ello para satisfacer las reticencias de los Estados miembros más euroescépticos. Asimismo, la figura del representante de la Unión Europea en política exterior, que asumirá también la vicepresidencia de la Comisión Europea, se establece como Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, abandonándose la previsión de un Ministro de Asuntos Exteriores.

Valores y derechos en el ámbito de la Unión

El Tratado de Lisboa incorpora un refuerzo, en términos generales, de los valores en que se fundamenta la Unión Europea, los principios democráticos que rigen la vida de la Unión y los derechos y libertades fundamentales que se reconocen dentro de su esfera de actuación.

Una de las aportaciones principales del Tratado de Lisboa estriba en el reconocimiento de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con-

[19] Esta cuestión se ha relegado a una Declaración de la CIG, en la que se recuerda que, «con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los mismos primarán sobre el derecho de los Estados miembros, con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia»; declaraciones que, como se sabe, no forman parte de los Tratados, a diferencia de los protocolos, aunque sí tienen un valor interpretativo de los mismos.

firiéndole a ésta valor jurídico vinculante[20]. Se decidió, no obstante, no incluir el texto de la Carta en los Tratados. Como se sabe, la Carta había sido proclamada en Niza en diciembre de 2000 sin ese carácter. Se delimita el ámbito de aplicación de la misma de forma negativa al establecerse que sus disposiciones no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados[21]. A pesar de ello, la atribución expresa del mismo valor jurídico que a los Tratados tiene una indudable relevancia ya que, si bien no podrá comportar una ampliación de las bases jurídicas concretas y expresas por las que se atribuyen competencias a la Unión, el ejercicio de las competencias ya establecidas deberá tener presente la tutela y promoción de los derechos y libertades fundamentales. Por otro lado, el fortalecimiento de los derechos fundamentales en la esfera de actuación de la Unión se completa con la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y se incluyen como principios generales del derecho de la Unión.

En el ámbito de los principios democráticos, cabe destacar el refuerzo de los mecanismos de democracia participativa, a través fundamentalmente de la iniciativa ciudadana en materia legislativa, así como el fortalecimiento del papel de los Parlamentos nacionales en el proceso legislativo.

Instituciones

En consonancia con el objetivo de asegurar un funcionamiento eficaz de las instituciones en el marco de la Unión Europea ampliada, el Tratado de Lisboa incorpora una serie de relevantes novedades en aras de fortalecer el papel de las mismas y de reforzar, asimismo, el procedimiento legislativo y de toma de decisiones. Los principa-

[20] Sobre el alcance, significado y contenido de la Carta de los Derechos Fundamentales, especialmente en materia laboral y social, y su inclusión en la Parte II del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, véase *Observatorio de Relaciones Industriales* (Boletín elaborado por el Área de Estudios y Análisis del CES), núm. 77, enero de 2005: «Aspectos laborales y sociales del Tratado Constitucional Europeo».

[21] El especial cuidado y cautela con los que se ha querido subrayar que la Carta de los Derechos Fundamentales no comporta ninguna ampliación de las competencias de la Unión, se refuerza con una Declaración de la CIG según la cual la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni establece ninguna nueva competencia o misión de la Unión, ni modifica las competencias y funciones definidas por los Tratados. Por otro lado, el Protocolo núm. 7, anejo al TUE y al TFUE, limita drásticamente los posibles efectos de la aplicación de la misma para Polonia y Reino Unido.

les cambios afectan, así, al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, a la Comisión Europea y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El mandato aprobado por el Consejo Europeo de junio preveía incorporar los cambios acordados en la CIG de 2004 y una serie de nuevas modificaciones consistentes en una nueva composición del Parlamento Europeo, la consideración como institución del Consejo Europeo y la creación de la figura del presidente, la introducción del sistema de votación por doble mayoría en el Consejo, así como cambios en el sistema semestral de turnos de la presidencia y una nueva composición para la Comisión Europea, así como el fortalecimiento del papel de su presidente, junto con la ya mencionada creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y cambios en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Respecto del Parlamento Europeo, se establece de manera novedosa que «estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión» a la vez que estrena nuevas competencias en los ámbitos de la legislación, el presupuesto y los acuerdos internacionales. En efecto, el Parlamento Europeo ejercerá, conjuntamente con el Consejo, la función legislativa y la función presupuestaria, así como funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. El Parlamento Europeo adquiere un mayor protagonismo al ser la institución que aparece más reforzada con el Tratado de Lisboa, fundamentalmente en su función legislativa, al extenderse el procedimiento legislativo ordinario, la actual codecisión, a la mayor parte de las materias de la Unión Europea. Asimismo, aparecen reforzadas sus atribuciones en materia presupuestaria. De forma también novedosa, entre las funciones del Parlamento Europeo se incluye la elección del presidente de la Comisión, a propuesta del Consejo Europeo, que la hará «teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo». Asimismo, se fija un nuevo número máximo de eurodiputados, estableciéndose en 750 más el presidente, junto con la previsión de un mínimo de seis y un máximo de 96 escaños por Estado miembro. El Parlamento Europeo decidirá por mayoría de los votos emitidos, salvo disposición en contrario de los Tratados.

En relación al Consejo Europeo, como se ha avanzado, se le atribuye por vez primera el carácter de institución de la Unión Europea,

condición que no ostentaba con anterioridad. Ello, junto con la creación de la figura de un presidente, que sustituirá a las presidencias semestrales, comporta un cambio de indudable trascendencia en la estructura institucional de la Unión, no sólo en el plano interno sino también, y fundamentalmente, de cara a su presencia en el plano internacional. Se establecen de manera expresa sus funciones. El Consejo Europeo que estará compuesto, así, por los Jefes de Estado o de Gobierno, así como por su presidente y por el presidente de la Comisión, participando asimismo en sus trabajos el Alto Representante para Asuntos Exteriores, «dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales», aunque carece de funciones legislativas. Se establece, asimismo, el carácter mínimo y periódico de sus reuniones, dos veces por semestre, y la forma de adopción de sus decisiones, por consenso como regla general. El presidente del Consejo Europeo será elegido por éste por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá ser renovado por una sola vez. El presidente, que no podrá simultanear el cargo con mandato nacional alguno, asume la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común.

Por lo que respecta al Consejo, la mayor novedad radica en una nueva definición de la mayoría cualificada, introduciéndose un sistema de votación de doble mayoría que combina la exigencia de un mínimo de miembros del Consejo del 55 por 100 de los mismos que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión[22]. Dicho sistema, sin embargo, no entrará en vigor hasta el 1 de noviembre de 2014, estableciéndose, asimismo, un periodo transitorio hasta el 31 de marzo de 2017 en el que se podrá pedir por un solo miembro la aplicación del sistema vigente, definido en el artículo 205.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)[23]. Por otro lado, respecto a la presidencia del Consejo, en las

[22] La regla general, fijada en el artículo 9 C del TUE, se completa con las reglas contenidas para determinados supuestos específicos en el artículo 205 del TFUE (básicamente, cuando la decisión a adoptar no proceda de una propuesta de la Comisión).

[23] Número de votos, según la ponderación preestablecida, que representen la votación favorable de la mayoría o de dos tercios de los miembros, según que el origen sea o no una propuesta de la Comisión, y la posibilidad de pedir la comprobación de que el voto favorable representa como mínimo el 62 por 100 de la población total de la Unión (cláusula de verificación demográfica).

formaciones distintas a la de Asuntos Exteriores, se prevé que será desempeñada por los representantes de los Estados miembros mediante un sistema de rotación igual, que será definido por decisión del Consejo Europeo.

Por lo que respecta a la Comisión Europea, además de una nueva definición, más sistemática, de sus funciones, las principales novedades se centran en el redimensionamiento de la composición futura de la misma, con un número de miembros inferior al de Estados a partir de noviembre de 2014, que serán elegidos mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica de los mismos, así como en determinadas previsiones de refuerzo de la figura del presidente.

Políticas

El Tratado de Lisboa incorpora, asimismo, novedades relevantes en el terreno de las políticas de la Unión, tanto en su delimitación como en su ejercicio y establece una delimitación más estricta y sistemática de las categorías y de los respectivos ámbitos de competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros. Así, se definen de forma expresa las competencias exclusivas de la Unión, las competencias compartidas con los Estados miembros, y las competencias de apoyo, coordinación o complemento a la acción de los Estados. Derivada del mandato del Consejo Europeo de junio, se introdujo la importante previsión de que los Estados miembros volverán a ejercer su competencia en la medida en que la Unión haya dejado de ejercer la suya.

Las principales innovaciones que presenta el Tratado de Lisboa en el terreno de las políticas proceden, pues, del acuerdo de la CIG de 2004, junto con nuevas aportaciones acordadas en la CIG de 2007. Resumiendo algunas de entre las principales, cabe aludir a la ampliación del ámbito de aplicación de la votación por mayoría cualificada y de la codecisión. Lo primero supone poner fin a la posibilidad de veto por parte de un Estado miembro en un abanico más amplio de materias, lo que refuerza la eficacia de la Unión y las posibilidades de profundizar en la integración[24]. En cuanto a la codeci-

[24] Se introduce, sin embargo, un mecanismo de «freno de emergencia» según el cual un Estado miembro podrá pedir que un proyecto de acto legislativo se remita el Consejo Europeo en determinados casos en que pueda perjudicar a aspectos importantes de su sistema de seguridad social. A título de ejemplo cabe citar, en materia social, la adopción de las medidas necesarias en materia de seguridad social de cara al establecimiento de la libre circulación de trabajadores.

sión, ya se ha aludido al importante refuerzo de la función legislativa del Parlamento Europeo, al generalizarse, con excepciones, el recurso al procedimiento legislativo ordinario, con decisión conjunta del Consejo y del Parlamento[25].

Junto a la extensión de la decisión por mayoría cualificada en el Consejo y de la codecisión Consejo-Parlamento, cabe hacer referencia a nuevas bases jurídicas de atribución de competencias a la Unión en ámbitos de carácter económico sectorial, como la protección de la propiedad intelectual e industrial o el turismo. Asimismo, se sistematizan las bases de una política energética de la Unión, formulándose sus objetivos dentro de un nuevo título sobre energía: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, fomentar la eficacia y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables, y, como novedad de la CIG 2007, fomentar la interconexión de las redes energéticas, todo ello dentro de un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros.

Asimismo, en el ámbito económico, se han introducido determinadas modificaciones en la línea de mejorar la gobernanza económica dentro de la UEM, y, en otro plano, se ha trasladado a un protocolo específico lo relativo a garantizar la competencia dentro del mercado interior, desapareciendo en el TFUE la referencia actual contenida en el texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a un régimen que garantice que la competencia no será falseada dentro del mercado interior.

Cabe hacer mención, asimismo, a la novedosa formulación de la política de inmigración, y los ámbitos que abarca, que aparece expresamente enunciada como una política común de la Unión, en la que las medidas se adoptarán mediante el procedimiento legislativo ordinario, esto es, mediante la decisión conjunta del Parlamento y del Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. La política común de inmigración se orientará a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un tratamiento equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como la prevención de

[25] A título de ejemplo, pueden citarse materias como el establecimiento de la organización común de mercados agrícolas, la adopción de directivas para la liberalización de servicios, o la adopción de los reglamentos sobre las funciones, objetivos prioritarios y organización de los fondos estructurales, entre un amplio elenco.

la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, y la lucha reforzada contra ambas. Destaca la inclusión entre tales objetivos, de la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

No aparecen, sin embargo, modificaciones sustanciales en el ámbito del empleo y de la política social, más allá de lo mencionado en relación al valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales, en relación con sus contenidos sociolaborales. El Tratado de Lisboa mantiene, en líneas generales, las previsiones en el terreno de la política coordinada de empleo, los objetivos y el campo de acción respectivo de la Unión y los Estados en las políticas sociales y laborales, y el relevante papel que se confiere al diálogo y la negociación de las organizaciones sindicales y empresariales europeas. Cabe hacer referencia, no obstante, a la sistematización en el TFUE de una serie de cláusulas de alcance horizontal de contenido social, relativas a la eliminación de las desigualdades entre la mujer y el hombre y la promoción de la igualdad, la lucha contra la discriminación por razón de sexo y otra serie de circunstancias personales, así como la promoción del empleo, la protección social, la lucha contra la exclusión social, la educación, la formación y la protección de la salud, como referentes para las políticas y acciones que emprenda la Unión a todos los niveles. Junto a estas cláusulas horizontales de naturaleza social y laboral, se incluyen, asimismo, otras dos de naturaleza medioambiental y de protección de los consumidores.

Por último, en el ámbito de la política social, debe destacarse la referencia expresa y nueva al reconocimiento y a la promoción del papel de los interlocutores sociales europeos por parte de la Unión, y a que la misma deberá facilitar el diálogo entre ellos, dentro del respeto a su autonomía. Asimismo, además de esta referencia reforzada el diálogo bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales europeas, se incluye una referencia expresa a la cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo, por su contribución al diálogo social. Cumbre social que, si bien ya existía previamente como un foro institucionalizado[26], recibe un fuerte impulso con su inclusión en

[26] La cumbre social tripartita, creada en 2003 con el fin de facilitar una participación más amplia de los interlocutores sociales europeos en el Proceso de Lisboa, reúne a los representantes de máximo nivel de la presidencia en ejercicio del Consejo y de las dos siguientes, de la Comisión, y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito europeo, junto con los ministros de trabajo de dichas presidencias y el Comisario de empleo. En función de los temas tratados pueden tomar parte, asimismo, los ministros y comisarios de otras áreas.

el texto de los Tratados, reflejando la importancia que ha venido ganando la participación de los interlocutores sociales europeos en relación con los objetivos estratégicos económicos y sociales de la Unión, a través de un diálogo formalizado con las instituciones.

2.2. Situación económica y previsiones

La economía europea registró en 2007 según la Comisión Europea una tasa de aumento del PIB del 2,8 por 100, la segunda más elevada de la última década (cuadro I-4). Sus variables fundamentales, con la excepción de la inflación, se mantuvieron sólidas, pero hacia el final del año este escenario empezó a deteriorarse. Las causas, ya avanzadas en el epígrafe relativo a la economía internacional, fueron las turbulencias en los mercados financieros, la desaceleración de la economía estadounidense y la fuerte elevación del precio del petróleo y de los productos básicos.

Buenos fundamentos macroeconómicos

No obstante, la inexistencia de desequilibrios macroeconómicos y la saneada situación de las finanzas públicas en 2007 son elementos que permiten a la economía europea situarse de forma favorable ante un posible mayor deterioro de la situación económica mundial. La economía de la Unión Europea cuenta con fundamentos sólidos para afrontar el nuevo escenario, como así lo atestiguan los resultados obtenidos en 2007: un elevado ritmo de creación de empleo, del 1,7 por 100, junto con una tasa de desempleo del 7,1 por 100 de la población activa, en el nivel más bajo de los últimos quince años, una media del déficit público del 0,9 por 100 del PIB, un déficit corriente también del 0,9 por 100 del PIB y una inflación media del 2,4 por 100. Si a ello se añade que, en los últimos años, la situación financiera de las empresas y las economías domésticas ha mejorado y que en el comercio exterior de la Unión Europea tiene un elevado peso el realizado con las áreas menos expuestas a las perturbaciones financieras, se puede confiar en que la economía europea capee aceptablemente bien la desaceleración que previsiblemente se producirá en los próximos dos años.

En efecto, los principales organismos internacionales, y la Comisión Europea en sus previsiones de primavera[27] de 2008 avanzan una moderación del crecimiento en la Unión Europea y en la zona euro

[27] Comisión Europea: previsiones económicas de primavera 2008-2009, *European Economy*, núm. 1 (2008)

CUADRO I-4

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2006-2008

(En porcentaje)

Estados miembros	Crecimiento del PIB			Aumento del empleo			Tasa de inflación[1]			Déficit público[2]		
	2006	2007 (e)	2008 (p)	2006	2007 (e)	2008 (p)	2006	2007 (e)	2008 (p)	2006	2007 (e)	2008 (p)
Alemania	2,9	2,5	1,8	0,2	1,5	1,0	1,8	2,3	2,9	–1,6	0,0	–0,5
Austria	3,3	3,4	2,2	1,6	1,9	0,9	1,7	2,2	3,0	–1,5	–0,5	–0,7
Bélgica	2,8	2,7	1,7	1,2	1,7	0,9	2,3	1,8	3,6	0,3	–0,2	–0,4
España	**3,9**	**3,8**	**2,2**	**3,2**	**3,0**	**1,3**	**3,6**	**2,8**	**3,8**	**1,8**	**2,2**	**0,6**
Eslovenia	5,7	6,1	4,2	1,2	2,7	0,9	2,5	3,8	5,4	–1,2	–0,1	–0,6
Finlandia	4,9	4,4	2,8	1,8	2,2	1,2	1,3	1,6	3,4	4,1	5,3	4,9
Francia	2,0	1,9	1,6	0,7	1,2	0,6	1,9	1,6	3,0	–2,4	–2,7	–2,9
Grecia	4,2	4,0	3,4	2,5	1,2	1,1	3,3	3,0	3,7	–2,6	–2,8	–2,0
Holanda	3,0	3,5	2,6	1,8	2,4	1,3	1,7	1,6	2,7	0,5	0,4	1,4
Irlanda	5,7	5,3	2,3	4,3	3,6	0,7	2,7	2,9	3,3	3,0	0,3	–1,4
Italia	1,8	1,5	0,5	1,7	1,0	0,4	2,2	2,0	3,0	–3,4	–1,9	–2,3
Luxemburgo	6,1	5,1	3,6	3,7	4,5	4,0	3,0	2,7	4,2	1,3	2,9	2,4
Portugal	1,3	1,9	1,7	0,7	0,2	0,7	3,0	2,4	2,8	–3,9	–2,6	–2,2
Zona euro	**2,8**	**2,6**	**1,7**	**1,4**	**1,6**	**0,9**	**2,2**	**2,1**	**3,2**	**–1,3**	**–0,6**	**–1,0**
Dinamarca	3,9	1,8	1,3	1,6	1,8	0,2	1,9	1,7	3,3	4,8	4,4	3,9
Reino Unido	2,9	3,0	1,7	0,9	0,7	0,1	2,3	2,3	2,8	–2,6	–2,9	–3,3
Suecia	4,1	2,6	2,2	1,7	2,2	0,8	1,5	1,7	2,4	2,3	3,5	2,7
Chipre	4,0	4,4	3,7	1,7	3,2	1,5	2,2	2,2	3,8	–1,2	3,3	1,7
Eslovaquia	8,5	10,4	7,0	2,3	2,1	1,5	4,3	1,9	3,8	–3,6	–2,2	–2,0
Estonia	11,2	7,1	2,7	5,6	0,4	1,0	4,4	6,7	9,5	3,4	2,8	0,4
Hungría	3,9	1,3	1,9	0,9	–0,1	–1,1	4,0	7,9	6,3	–9,2	–5,5	–4,0
Letonia	7,7	8,8	6,1	1,7	1,9	0,1	3,8	5,8	10,1	–0,5	–1,2	–1,7
Lituania	12,2	10,3	3,8	4,7	3,5	–0,4	6,6	10,1	15,8	–0,2	0,0	–1,1
Malta	3,4	3,8	2,6	1,2	2,7	1,3	2,6	0,7	3,4	–2,5	–1,8	–1,6
Polonia	6,2	6,5	5,3	3,3	4,5	2,6	1,3	2,6	4,3	–3,8	–2,0	–2,5
Rep. Checa	6,4	6,5	4,7	1,7	1,8	1,1	2,1	3,0	6,2	–2,7	–1,6	–1,4
Bulgaria	6,3	6,2	5,8	3,3	2,8	1,6	7,4	7,6	9,9	3,0	3,4	3,2
Rumanía	7,9	6,0	6,2	2,8	1,3	0,9	6,6	4,9	7,6	–2,2	–2,5	–2,9
UE-27	**3,1**	**2,8**	**2,0**	**1,6**	**1,7**	**0,8**	**2,3**	**2,4**	**3,6**	**–1,4**	**–0,9**	**–1,2**

(e) Estimaciones; (p) Previsiones.

1) Índice de precios de consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.

2) Capacidad (+) necesidad (-) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.

Fuente: Eurostat y Comisión Europea. *Previsiones económicas de primavera 2007-2008,* mayo 2008.

y un aumento de la inflación que se constituye en la principal fuente de preocupación a corto plazo, más allá de las incertidumbres sobre la finalización de las tensiones financieras y su impacto en la economía real.

El crecimiento de la actividad se verá previsiblemente reducido en 2008 hasta el 2,0 por 100 en la Unión Europea y el 1,7 por 100 en la zona euro, por encima no obstante de la previsión de crecimiento para la economía estadounidense que es del 0,9 por 100.

Estas cifras suponen una sustancial revisión a la baja de las presentadas en las últimas previsiones de otoño de la Comisión Europea.

En cuanto a la inflación, como se ha indicado, acabó de media en el año en la Unión Europea en el 2,4 por 100, y en el 2,1 por 100 en la zona euro, pero a partir de otoño empezó a aumentar para alcanzar en el mes de marzo de 2008 una tasa interanual del 3,8 por 100 en la Unión Europea y del 3,6 por 100 en la zona euro. Así, las previsiones de inflación media de la Comisión para 2008 se sitúan en el 3,6 por 100 en la Unión Europea y en el 3,2 por 100 en la zona euro, lo que justifica a la autoridad monetaria europea para no rebajar los tipos de interés tal y como se le solicita desde diversas instancias. Para 2009, se prevé una sustancial moderación de la inflación y que se sitúe de media en el 2,4 por 100 en la Unión Europea y en el 2,2 por 100 en la zona euro, de nuevo en niveles compatibles con el objetivo de estabilidad de precios del 2,0 por 100. Las presiones alcistas en el corto plazo derivadas de los incrementos de los precios de la energía, las materias primas y los alimentos se espera que sean transitorias y que no provoquen efectos de segunda ronda en los precios.

El déficit público, por su parte, fue el menos abultado desde el año 2000 y se situó, como se ha indicado, en el 0,9 por 100 del PIB en la Unión Europea y en el 0,6 por 100 del PIB en la zona euro. Para 2008 se prevé que aumente unas décimas debido a la moderación de la actividad en general y a los recortes fiscales de algunos países. De las mayores economías comunitarias, Francia e Italia registraron respectivamente déficit públicos del 2,7 por 100 del PIB y del 1,9 por 100 del PIB que, con el deterioro esperado en sus cuentas públicas para 2008, se situarían en el 2,9 por 100 y el 2,3 por 100, cifras cercanas otra vez a la del nivel de referencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento del 3,0 por 100 del PIB. En 2007, de los 27 Estados miembros, tan sólo Hungría superó dicha cifra.

Finalmente, por lo que se refiere al mercado de trabajo, el crecimiento del empleo fue mayor que el registrado el año anterior y superó con creces el registrado en los últimos años. Dicho crecimiento fue especialmente sólido en Polonia, del 4,5 por 100, en Irlanda, del 3,6 por 100 y en España, del 3,0 por 100. Para 2008, la Comisión Europea prevé una pérdida de impulso y que la creación de empleo sea mucho menor y que la tasa de desempleo alcance su nivel más bajo en 2008 y se sitúe de media en la Unión Europea en el 6,8 por 100 y en el 7,2 por 100 en la zona euro, dos décimas menos que el año anterior.

2.3. Política económica

En el ámbito de la política monetaria, en el primer semestre de 2007 y en un contexto de fuertes presiones inflacionistas, el BCE continuó con la orientación restrictiva del año anterior, con decisiones continuas de subida de los tipos de interés de referencia hasta junio. Sin embargo, el contexto de incertidumbre financiera internacional y desaceleración económica originados por la crisis del mercado hipotecario de Estados Unidos obligó al BCE a moderar este tono restrictivo en el segundo semestre del año. Por otro lado, la Comisión evaluó favorablemente el progreso de la Estrategia de Lisboa al final de su segundo ciclo 2005-2007 y presentó las propuestas para el lanzamiento de la siguiente fase en 2008-2010.

2.3.1. **La política monetaria de la zona euro**

A lo largo de 2007, el BCE continuó llevando a cabo, en la línea del año anterior, una política monetaria más restrictiva, situando los tipos de interés a final de año en los niveles más altos desde 2001. Durante el primer semestre de 2007 en un contexto favorable de expansión económica, el BCE mantuvo la orientación contractiva de la política monetaria iniciada en 2005, considerando necesarias dos subidas de tipos que situaron el tipo de referencia en el 4,0 por 100. Con esta actuación, después de unos años con tipos de interés históricamente bajos, se buscaba hacer frente a los riesgos que para la estabilidad de precios a medio plazo suponían la posible evolución al alza de los precios del petróleo, el vigoroso crecimiento económico existente en ese momento y la abundante liquidez de la zona euro.

La situación de incertidumbre financiera se plasma en la economía europea

Sin embargo en la segunda mitad del año, las turbulencias en los mercados financieros que se produjeron en el verano, motivadas principalmente por la crisis hipotecaria en los Estados Unidos, generaron una situación de mayor incertidumbre en relación a la desaceleración económica, que dio lugar a un escenario de desconfianza que se trasladó al resto de las economías, y en particular a la europea. De hecho, los datos más recientes prevén cierta desaceleración en el crecimiento, que ha motivado recortes en las previsiones de crecimiento de los principales organismos internacionales para los dos próximos años. Ante esta situación, y a pesar del crecimiento de los precios en los últimos meses de 2007 y primeros de 2008, con origen principalmente en

los incrementos de los precios del petróleo y de los alimentos, el BCE frenó su política de subidas continuadas de los tipos de interés.

En particular, el BCE justificó el mantenimiento del tono restrictivo de la política monetaria en 2007 en la necesidad de continuar con la orientación acomodaticia, con el fin de garantizar que las expectativas de inflación se mantuviesen ancladas en unos niveles compatibles con la estabilidad de precios, en el marco de los riesgos detectados a partir del análisis económico y monetario. Así, subió los tipos de interés 25 puntos básicos en marzo y junio, hasta situar el tipo de interés de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, en el 4,0 por 100. A su vez, el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito se situó en 3,0 por 100, mientras que el tipo de interés de la facilidad de depósito se situó en el 4,0 por 100[28].

Freno a las subidas de tipos de interés del BCE

La irrupción de la crisis hipotecaria en el verano y el aumento de la incertidumbre sobre los efectos reales de la misma sobre la economía hicieron que el BCE frenase su política de subidas de los tipos de interés, la cual se está manteniendo, a pesar del repunte de la inflación desde finales de 2007.

Por su parte, la política monetaria restrictiva del BCE durante el primer semestre coincidió con unos tipos de interés elevados en Estados Unidos, tras el endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal durante el año anterior que habían situado el tipo de interés de los fondos federales en el 5,25 por 100. En consecuencia, el diferencial respecto a los tipos de la Eurozona se redujo hasta los 1,25 puntos porcentuales tras la última subida de tipos de interés por el BCE en junio de 2007. Sin embargo, en un contexto de incertidumbre por la crisis financiera y el temor a una desaceleración más fuerte de lo previsto en la economía norteamericana, la Reserva Federal inició en septiembre una política monetaria expansiva con sucesivas reducciones de los tipos de interés en septiembre, octubre, diciembre, enero, marzo y abril de 2008, que han situado el tipo de interés de referencia en el 2,00 por 100. Esta reducción de 325 puntos básicos en los tipos de interés de

[28] El tipo de interés de las operaciones principales de financiación es el tipo de referencia definido por el BCE correspondiente a las operaciones de mercado abierto más importantes; el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito es el tipo al que los Bancos Centrales nacionales ponen a disposición de las entidades financieras liquidez a un día; el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito es el tipo de interés que las entidades obtienen por realizar depósitos a un día en los Bancos Centrales nacionales.

Estados Unidos, unidas a la estabilidad de tipos en la zona euro provocaron que el diferencial se redujese paulatinamente, cambiando su signo a lo largo del año y situándose actualmente 1,75 puntos porcentuales por encima.

Política monetaria de la Reserva Federal versus *la del BCE*

La política expansiva de la Reserva Federal, ante la incertidumbre generada por los efectos que sobre la economía real pudiese tener la crisis de los mercados financieros, contrasta con el papel teóricamente pasivo del BCE, que no ha seguido la política de reducción de los tipos de interés de Estados Unidos. El mandato del BCE es claro en cuanto a que su objetivo último es la estabilidad de precios a medio plazo, sin que esté recogido explícitamente un objetivo de crecimiento económico, frente a la Reserva Federal que tiene que preservar ambos objetivos. En cualquier caso, el BCE no prescinde del crecimiento, ya que el análisis económico y monetario que utiliza para la toma de decisiones sobre los tipos de interés incluye un amplio conjunto de indicadores que conjuntamente llevan a la decisión de subir, mantener o bajar los tipos de interés. El hecho de haber frenado la política de subidas de tipos es una forma de actuar, aunque haya podido no ser suficiente.

En este sentido, cabe plantear qué papel está desempeñando el BCE en relación con la toma de decisiones de política monetaria y su énfasis en el control de la inflación, así como la posición que deben adoptar tanto la Unión Europea en su conjunto como los Estados miembros, para minimizar el impacto asimétrico sobre las distintas economías de las decisiones en el ámbito de la política monetaria. Este debate existe en la opinión pública, e incluso genera posiciones contrarias entre los Estados miembros, al considerar que el BCE debería ser más flexible en el proceso de toma de decisiones y prestar atención también, de forma especial, al crecimiento. En esta línea, algunos Estados miembros han demandado de forma explícita una reducción de los tipos de interés en la zona euro para estimular la demanda ante la ralentización en el consumo de los hogares y la inversión empresarial. No obstante, cabe recordar que también mediante otras políticas de demanda estrictamente nacionales, así como reformas estructurales se puede contribuir a minimizar los efectos de una desaceleración en el conjunto de una economía.

Necesidad de mayor coordinación de las autoridades monetarias

En relación a otros episodios anteriores, y por lo que se refiere estrictamente a la crisis financiera, hay que valorar positivamente la pertenencia a la UEM y la posibilidad de contar con una autoridad monetaria única, ya que puede estar sirviendo como mecanismo de protección y minimizando el impacto de la crisis financiera. Pero ade-

más, se ha planteado el debate sobre la necesidad de una mayor coordinación entre las instituciones responsables de la política monetaria más allá de las intervenciones coordinadas de liquidez, especialmente entre la Reserva Federal y el BCE, ya que aunque tienen prioridades y objetivos distintos, se están enfrentando a los mismos problemas, en términos de inflación, desaceleración de la actividad económica e incertidumbre sobre las consecuencias de la crisis financiera.

En relación con los indicadores económicos, la evolución de los datos de actividad disponibles para 2007 reflejaban cierta moderación en el ritmo de crecimiento frente al dinamismo observado en años anteriores, existiendo riesgos a la baja sobre las perspectivas de crecimiento futuro. Un impacto, más generalizado de lo esperado, de la incertidumbre existente en los mercados financieros sobre la confianza y las condiciones de financiación, podría tener efectos negativos sobre el crecimiento de la zona euro. A esto se añadían otros riesgos derivados de nuevos aumentos en los precios del petróleo y otras materias primas, la preocupación por las presiones proteccionistas, y una evolución incierta en las principales economías como consecuencia de los desequilibrios mundiales[29]. En este sentido, los indicadores de opinión también reflejaban esta situación con la caída tanto del indicador de clima económico que alcanzó los 103,4 puntos frente a casi 110 de 2006, y de la confianza empresarial y del consumidor, este último en mayor medida.

Repunte de las tasas de inflación a final de año, entre otras causas, por ...

Por lo que se refiere a la evolución de la inflación en la zona euro, el Índice armonizado de precios al consumo (IAPC) se situó en el mes de diciembre en el 3,1 por 100, después del fuerte repunte en la tasa de inflación registrado desde finales de verano. La inflación media del año se situó, sin embargo, en el 2,1 por 100, una décima por debajo en relación a 2006.

El incremento de la inflación en la zona euro se explica por el impacto que han tenido sobre los precios de consumo los incrementos de los precios de la energía y de las materias primas alimenticias, y su traslado a los componentes de transportes y alimentación, respectivamente.

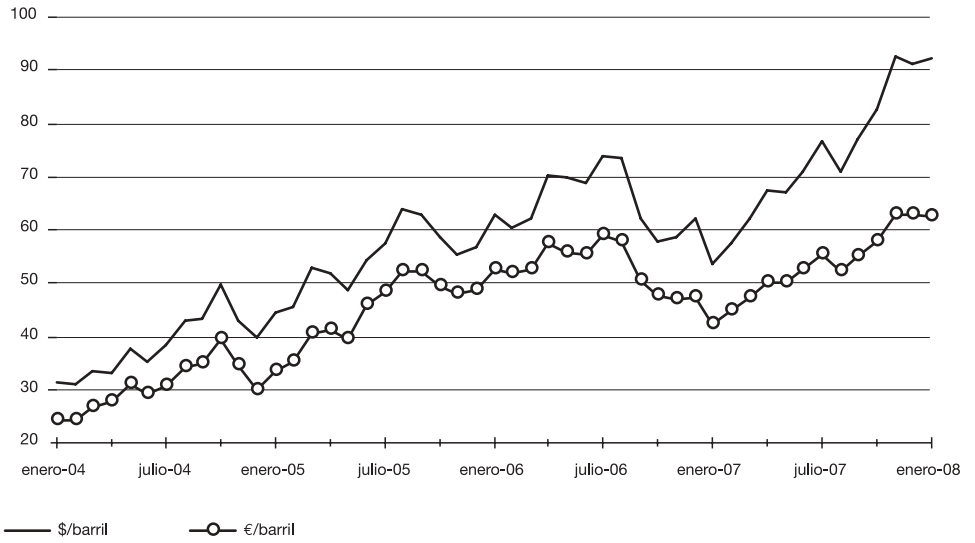
... crecimiento de los precios del petróleo ...

El precio del petróleo alcanzó de media en 2007 los 72,5 dólares por barril, con un crecimiento del 11,3 por 100 respecto a la media de 2006 (gráfico I-1). Esta evolución responde al incremento conti-

[29] Véase Banco Central Europeo, *Boletín Económico*, febrero 2008.

GRÁFICO I-1

PRECIOS DEL PETRÓLEO, 2004-2007 (Euros y dólares por barril)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

nuo de los precios del petróleo a lo largo del año, desde el nivel mínimo alcanzado a finales del año anterior, llegando a situar a finales de 2007 el barril de petróleo cerca de los 100 dólares. La mayor presión de la demanda debido al incremento del consumo global generado por las economías emergentes, unido a las restricciones en la oferta derivadas de las decisiones de carácter geoestratégico por parte de los productores presionaron al alza los precios, que a principios de 2008 rebasaron la barrera de los 100 dólares por barril.

No obstante, la fuerte apreciación de la divisa europea frente al dólar ha hecho que los efectos para la zona euro fuesen menores de lo esperado. Así, el barril de petróleo en euros creció en media anual, tan sólo un 1,0 por 100 respecto a la media de 2006, frente al 12,4 por 100 del barril en dólares, y alcanzó en diciembre un precio de 68 euros, 15 euros más que el año anterior.

El aumento del precio del petróleo a lo largo de 2007 tuvo cierto impacto en la subida de los precios, principalmente a través del componente energético, y su transmisión a dos de las partidas que más peso tie-

nen en el índice general, como son los transportes y la vivienda, que registraron en media del año variaciones interanuales del 2,4 y 2,7 por 100, respectivamente. El alza de los precios energéticos se trasladó con mayor intensidad a los transportes, que alcanzaron en diciembre una tasa de variación interanual del 5,5 por 100, frente al 1,3 por 100 de 2006. En cambio, la vivienda tras registrar tasas interanuales de variación de los precios en torno al 2,5 por 100 durante la mayor parte del año, en diciembre se situó al mismo nivel del año anterior, el 3,6 por 100.

… aumento de los precios de otras materias primas básicas …

Por su parte, el aumento de los precios de los cereales, respondía tanto a factores coyunturales ligados a la meteorología como a otros más estructurales, vinculados a cambios en los patrones de consumo o en la distribución de las superficies de consumo, e incluso a movimientos especulativos en los mercados de futuros en previsión de una mayor demanda. La creciente demanda de cereales de los países emergentes y el uso de cereales para producir biocombustibles han presionado al alza la demanda, que con una oferta limitada e insuficiente está generando importantes incrementos en los precios. A su vez, estos incrementos se han trasladado de forma importante a los precios de los productos alimenticios, tanto elaborados como no elaborados, reflejándose en la subida tanto del índice general como del subyacente.

La inflación subyacente, que para su cálculo excluye del índice general la energía y los alimentos no elaborados, alcanzó en diciembre el 2,3 por 100 en términos interanuales, siete décimas más que en 2006 y sustancialmente superior a las tasas registradas en los últimos años. Esta evolución se explicaba principalmente por el incremento en los precios de los alimentos elaborados, especialmente pan y leche y derivados lácteos, y esto además, a pesar de la mayor estabilidad de los precios de los servicios, que tradicionalmente son un componente inflacionista importante.

Del conjunto de Estados miembros que forman la Eurozona, Austria, Eslovenia, España, Grecia y Luxemburgo superaron en diciembre el índice general del área en su conjunto, destacando Eslovenia con un 5,7 por 100, seguido de España y Luxemburgo con un 4,3 por 100. En el lado opuesto, se situaron Holanda y Finlandia, con tasas inferiores al 2,0 por 100. En términos de variación media anual, Grecia con el 3,0 por 100 alcanzó la mayor tasa de inflación, seguida por Irlanda con el 2,9 y España con el 2,8 por 100, mientras que Finlandia, Francia y Holanda registraron el menor nivel con el 1,6 por 100 (cuadro I-5).

CUADRO I-5

ÍNDICE ARMONIZADO DE PRECIOS DE CONSUMO POR GRUPOS EN 2007 (Tasa de variación interanual en diciembre)

Estados miembros	Alimentos y bebidas no alcohólicas	Bebidas alcohólicas y tabaco	Vestido y calzado	Vivienda	Menaje	Medicina	Transporte	Comunicaciones	Ocio y cultura	Enseñanza	Hoteles, cafés y restaurantes	Otros	Índice general	Índice subyacente
Alemania	5,7	0,8	0,5	3,1	1,4	1,3	5,7	0,7	0,8	28,9	2,8	2,2	3,1	2,4
Austria	7,0	2,1	5,2	3,6	2,3	2,3	5,2	–7,7	1,6	2,4	3,1	2,7	3,5	2,4
Bélgica	5,7	5,2	0,6	3,9	2,7	–0,5	4,5	–5,1	1,1	2,0	3,1	3,4	3,1	2,4
Eslovenia	12,0	7,0	1,8	9,0	4,1	0,6	1,9	1,6	3,9	3,3	8,7	4,4	5,7	4,6
España	**6,6**	**6,1**	**1,2**	**4,8**	**2,5**	**–2,1**	**7,3**	**0,8**	**–0,8**	**4,1**	**4,9**	**3,1**	**4,3**	**3,4**
Finlandia	2,2	1,8	1,5	3,5	1,2	–0,3	2,1	4,2	–0,3	4,0	2,9	1,7	1,9	1,1
Francia	3,2	4,0	0,7	4,3	1,2	1,5	6,2	–2,0	–1,4	3,2	2,8	1,9	2,8	1,9
Grecia	4,3	0,6	3,1	10,0	2,3	2,7	4,9	–3,3	1,3	4,6	4,5	2,8	3,9	2,9
Holanda	3,4	1,9	–1,5	1,9	1,9	0,8	4,4	–3,8	–1,5	0,9	3,9	1,8	1,6	1,1
Irlanda	1,7	0,8	–2,0	6,5	–1,6	4,4	0,1	–0,3	2,4	4,9	4,1	3,0	2,4	2,4
Italia	4,2	2,4	1,4	3,0	2,9	2,4	4,9	–7,5	1,3	2,5	2,6	2,7	2,8	2,3
Luxemburgo	5,2	5,2	0,7	6,4	2,3	0,1	7,0	–1,7	0,3	1,7	3,7	3,2	4,3	2,9
Portugal	1,7	6,3	3,2	3,6	1,2	4,8	3,7	–1,6	0,6	4,4	2,9	1,9	2,7	2,5
Zona euro	**4,8**	**2,5**	**1,0**	**3,6**	**1,9**	**1,3**	**5,5**	**–2,3**	**0,1**	**9,4**	**3,4**	**2,3**	**3,1**	**2,3**
Chipre	3,5	0,2	–0,5	7,6	0,4	5,2	8,0	1,5	1,9	4,7	3,8	2,2	3,7	2,3
Dinamarca	6,8	2,2	–2,8	2,7	1,5	–0,3	3,3	0,4	2,2	4,7	2,9	0,0	2,4	2,2
Eslovaquia	7,2	1,6	1,0	0,6	–0,3	–0,2	2,2	2,9	0,5	3,5	3,8	3,3	2,5	2,8
Estonia	16,1	4,6	5,7	14,8	3,8	10,0	9,3	–0,4	5,0	6,2	11,7	7,8	9,7	8,4
Hungría	13,0	5,4	0,3	10,7	0,4	21,1	8,0	–1,9	2,6	5,5	6,1	3,8	7,4	6,3
Letonia	19,9	20,9	0,8	21,0	4,2	9,5	15,0	–6,3	5,8	18,7	18,2	13,0	14,0	13,0
Lituania	15,3	6,6	–5,7	14,1	2,9	9,1	9,7	–7,3	–0,1	9,4	10,9	5,5	8,2	7,1
Malta	7,7	1,1	7,6	0,7	0,7	2,9	2,4	–0,1	–1,1	6,0	3,7	1,2	3,1	1,9
Polonia	7,9	5,3	–6,9	4,9	1,9	3,0	9,6	–1,4	–1,8	2,4	4,4	1,8	4,2	3,3
Reino Unido	5,4	2,7	–3,9	0,2	0,9	3,3	5,8	–3,8	–1,3	13,2	3,4	1,9	2,1	1,8
República Checa	11,2	16,4	0,0	6,0	0,1	2,5	4,8	–3,1	0,4	2,0	3,7	2,1	5,5	5,1
Suecia	4,8	7,7	2,2	0,4	0,4	3,5	4,8	–1,7	–0,4	2,7	3,2	3,3	2,5	2,3
UE-25	**5,5**	**3,4**	**–0,1**	**3,3**	**1,7**	**2,0**	**5,7**	**–2,4**	**–0,2**	**9,7**	**3,5**	**2,2**	**3,1**	**2,4**
Bulgaria	21,1	–2,0	9,9	7,4	4,2	4,5	14,2	–0,4	1,9	10,1	18,2	9,2	11,6	11,7
Rumanía	9,4	10,5	3,2	6,5	2,0	–3,6	7,8	3,2	1,6	3,5	4,3	4,5	6,7	6,8
UE-27	**5,7**	**3,5**	**0,0**	**3,4**	**1,7**	**2,0**	**5,8**	**–2,2**	**–0,2**	**9,6**	**3,6**	**2,2**	**3,2**	**2,5**

Fuente: Eurostat.

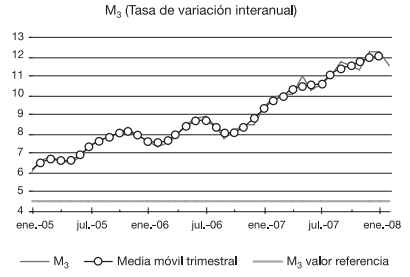
GRÁFICO I-2
POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2003-2007

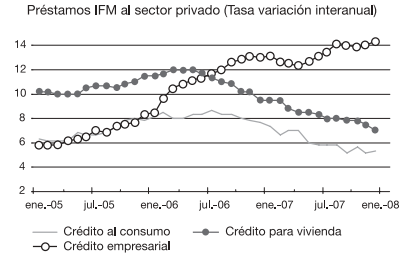
CRONOLOGÍA (tipos de interés)

	OPF	FMC	FMD
2003			
6 de marzo	2,50%	3,50%	1,50%
5 de junio	2,00%	3,00%	1,00%
2004			
Se mantienen los tipos			
2005			
1 de diciembre	2,25%	3,25%	1,25%
2006			
2 de marzo	2,50%	3,50%	1,50%
8 de junio	2,75%	3,75%	1,75%
3 de agosto	3,00%	4,00%	2,00%
5 de octubre	3,25%	4,25%	2,25%
7 de diciembre	3,50%	4,50%	2,50%
2007			
8 de marzo	3,75%	4,75%	2,75%
6 de junio	4,00%	5,00%	3,00%

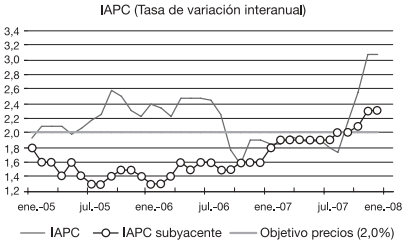
OPF: Operaciones principales de financiación
FMC: Facilidad marginal de crédito
FMD: Facilidad marginal de depósito

1.ER PILAR

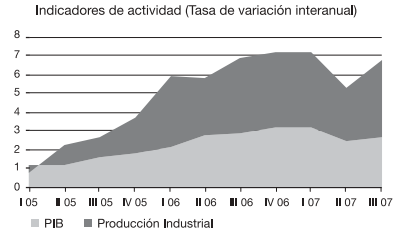


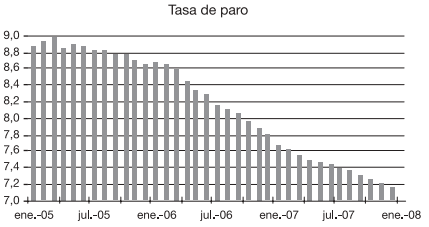


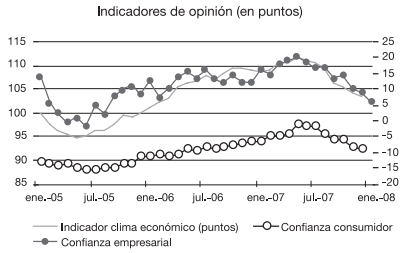
OBJETIVO: ESTABILIDAD DE PRECIOS



2.º PILAR*







* Se han elegido distintas magnitudes del amplio conjunto de indicadores económicos y financieros que sirven de base para evaluar los riesgos de inflación: PIB, IPI, tasa de paro, indicadores de clima económico, confianza empresarial y confianza del consumidor.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín mensual* del Banco Central Europeo.

Respecto a los indicadores monetarios (gráfico I-2), cabe señalar que el acontecimiento que más ha influido en la evolución monetaria y financiera durante 2007, y que continua influyendo en 2008, han sido las convulsiones financieras derivadas de la crisis de las hipotecas de alto riesgo *subprime*, iniciada en Estados Unidos el pasado verano[30].

… crecimiento de la demanda de efectivo, en un contexto de incertidumbre …

En este sentido, las recientes turbulencias en los mercados financieros no han afectado directamente al agregado monetario amplio M_3[31], cuyo ritmo de crecimiento siguió siendo intenso, el 11,5 por 100 en términos interanuales en diciembre, lo que supone 1,5 puntos porcentuales más que en el mismo periodo del año anterior, y siete puntos porcentuales por encima del valor de referencia del 4,5 por 100. Este crecimiento se explica más que por un exceso de liquidez del área, como había venido ocurriendo hasta ahora, por una mayor demanda de los activos más líquidos incluidos en el mismo, debido a una mayor demanda de efectivo por motivo transacción y precaución en un contexto de incertidumbre.

En esta evolución, tuvo especial influencia la financiación al sector privado, cuyo crecimiento en 2007 fue del 12,7 por 100 frente al 11,5 de 2006. Dentro de ella, los préstamos a las familias se desaceleraron 2 puntos porcentuales hasta el 6,2 por 100 motivados por la subida de los tipos de interés y la disminución de la confianza, mientras que los préstamos a las empresas crecieron al 14,4 por 100 en diciembre frente al 13,1 de 2006, lo que no parece reflejar problemas de restricción de crédito en la zona euro[32].

… aumento de la volatilidad de los tipos de interés …

Las decisiones de política monetaria del BCE se trasladaron a los tipos de interés de los mercados monetarios. Así, durante el primer semestre, los tipos de interés del interbancario registraron un crecimiento continuo en todos los plazos. Desde entonces, la estabilidad

---

[30] Véase para un mayor detalle epígrafe I.1.1 de esta Memoria.

[31] *Pro memoria:*
M_1= Efectivo en manos del público + depósitos a la vista
M_2= M_1 + otros depósitos a plazo (el plazo debe ser inferior a dos años y con disponibilidad con un preaviso de máximo tres meses)
M_3= M_2 + cesiones temporales de activos + participaciones en fondos de inversión del mercado monetario + instrumentos del mercado monetario + valores de renta fija con plazo original inferior a dos años.

[32] Véase Banco Central Europeo, *Evolución monetaria y financiera*, febrero 2008.

en los tipos de interés de referencia por parte del BCE tuvo una reacción defensiva en los mercados interbancarios, tal y como reflejan los tipos del mercado monetario, que acentuaron durante la segunda mitad del año la tendencia alcista de los meses anteriores. Además, la incertidumbre sobre la situación en los mercados financieros y las posibles restricciones de liquidez que se pudieran producir, podían generar cierta presión al alza en la evolución de los tipos, que sería más intensa en los plazos más cortos del mercado interbancario, que son, a su vez, los más sensibles a las restricciones de liquidez que pueden aparecer en momentos de inestabilidad financiera.

Con el fin de evitar que esto ocurriese, el BCE realizó varias inyecciones de liquidez desde el inicio de la crisis en verano, atenuando los problemas de la posible falta de liquidez en el mercado interbancario en un contexto de incertidumbre[33]. Inicialmente, las tensiones fueron frenadas, pero en noviembre nuevamente volvieron a aparecer, y de nuevo el BCE, esta vez en una acción coordinada con los principales bancos centrales, (Estados Unidos, Inglaterra, Canadá y Suiza) realizó nuevas inyecciones de liquidez extraordinarias. Así, los tipos de mercado interbancario en los plazos más cortos se caracterizaron por la volatilidad en los últimos meses del año, aunque pudieron frenar su tendencia alcista e iniciar una trayectoria de reducción o moderación, que requirió una nueva intervención coordinada de los bancos centrales en marzo de 2008, para mantener dicha evolución.

Así, el euribor a un mes se situó en 2007 de media en el 4,08 por 100, alcanzando en diciembre el 4,71 por 100. Igualmente, el tipo a tres meses que registró de media en 2007 el 4,28 por 100, más de un punto por encima del de 2006, alcanzó en diciembre el máximo del 4,85 por 100.

Conjuntamente, la evolución de los tipos de interés y el crecimiento de los precios se reflejó en el comportamiento de los tipos de interés reales a corto plazo, que experimentaron comportamientos contrarios durante los dos semestres. En el primero, los tipos de interés reales

[33] Estas inyecciones de liquidez extraordinaria no generaron un aumento de la oferta media de liquidez, ya que la liquidez adicional inyectada anticipadamente se compensó con adjudicaciones menores y operaciones de ajuste para drenar liquidez en días posteriores, de forma que la oferta monetaria se mantuvo en sus niveles habituales.

aumentaron coincidiendo con el aumento de los tipos nominales en un contexto de estabilidad de precios, mientras que en el segundo, la inestabilidad de los tipos en el mercado monetario junto al repunte de la inflación cambiaron la tendencia iniciando una reducción de los tipos reales, que se han situado en los últimos meses en torno al 1,5 por 100.

Al plazo de un año, los tipos mantuvieron la tendencia alcista del año anterior, descontando las subidas de tipos de interés previstas, hasta que en verano dicha tendencia se vio moderada dando paso a una mayor volatilidad, a la espera de ver el impacto de la crisis de los mercados financieros. En consecuencia, la pendiente de la curva de rendimientos se fue aplanando a finales de año y continúa en esta tendencia, lo que revela unas expectativas de menor crecimiento de los tipos de interés en los meses próximos, que podrían, a la espera de la evolución a medio plazo de las tensiones inflacionistas, dar lugar a reducciones de los tipos de interés por parte del BCE.

En este contexto de incertidumbre, los ahorradores optaron por tomar posiciones de menor riesgo acudiendo mayoritariamente a la deuda pública, que se ha convertido en un activo refugio, y que aumentó su demanda de forma importante a finales de año, especialmente en los plazos más cortos. Ante la mayor demanda, los precios de la deuda pública aumentaron, pero al mismo tiempo la rentabilidad se vio reducida sensiblemente, en mayor medida en los plazos mas cortos, lo cual reflejaba también expectativas de reducción en los tipos de interés.

Por lo que se refiere al mercado de valores, tras los buenos resultados alcanzados en 2006, la inestabilidad en los mercados financieros se tradujo en un incremento de la volatilidad, que caracterizó su evolución a lo largo principalmente del segundo semestre de 2007 y que derivó en caídas importantes de las cotizaciones. La evolución de las bolsas en Europa ha estado influida por la de los mercados norteamericanos, aunque las reducciones de tipos de interés de la Reserva Federal en relación al BCE, está frenando las caídas de la renta variable, que han sido más acentuadas en la zona euro.

En cuanto al mercado de divisas, el diferencial de tipos de interés y la distinta base de los fundamentos macroeconómicos sobre los que se apoyan las economías de la zona euro y de los Estados Unidos permiten explicar la fuerte apreciación que ha registrado el euro frente al dólar a lo largo de 2007.

A estos factores también se unió desde el verano la presión de la crisis en los mercados hipotecarios de Estados Unidos, que ha generado una situación de menor confianza en la economía norteamericana, y en consecuencia, una depreciación de su moneda en los mercados de divisas. Frente a ello, el euro se ha convertido en moneda refugio, respecto a la hegemonía tradicional del dólar, en línea con la diversificación en las reservas de los bancos centrales que se venía observando en los últimos años[34].

… y fuerte apreciación del euro

A lo largo del año 2007, el euro se apreció frente al dólar un 9,2 por 100, frente al 0,9 por 100 del año anterior, alcanzando de media un tipo de cambio de 1,37 dólares por euro (gráfico I-3). La apreciación del euro se aceleró en los últimos meses del año, alcanzando en diciembre un cambio de 1,46 dólares por euro, y continuando esta tendencia en los primeros meses de 2008.

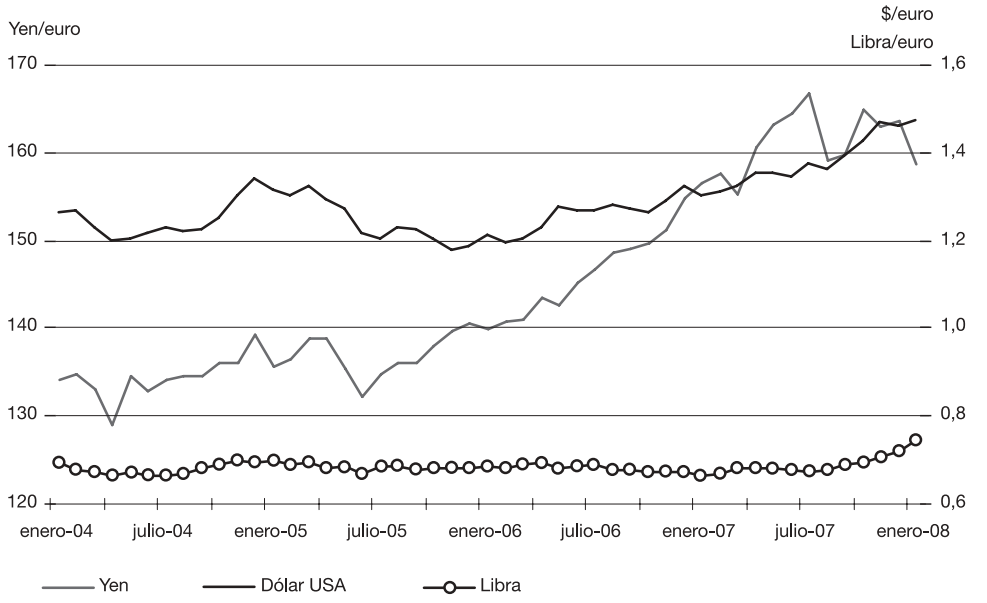
Por su parte, también se apreció el euro frente a las principales divisas. Así, el tipo de cambio con la libra esterlina, alcanzó un cambio medio anual de 0,68 libras por euro, igual al de los dos años anteriores, caracterizados por la ausencia de movimientos significativos entre ambas monedas, pero a diferencia de entonces desde julio de 2007 comienza una mayor apreciación del euro, alcanzando a final de año un cambio de 0,75 libras por euro. En cuanto a la moneda japonesa, también se confirma una apreciación importante del euro frente al yen durante 2007 del 10,4 por 100 frente al 6,7 por 100 del año anterior, alcanzando un tipo de cambio medio de 161,24 yenes por euro. En términos efectivos nominales, frente al conjunto de países industrializados, el euro también se apreció un 6,3 por 100 a lo largo del año.

La fortaleza del euro frente al dólar se debe más al hecho de que el dólar, en las circunstancias actuales, se ha debilitado que a la consideración de un euro fuerte, y por tanto sobrevalorado. La apreciación del euro, en principio, tiene un impacto positivo sobre la economía de la zona euro, por el menor precio en euros de las importaciones provenientes de los países del área dólar, contribuyendo a no mermar la capacidad adquisitiva de los agentes económicos. Del mismo modo, en el contexto actual, reduce la probabilidad de que el BCE suba los tipos de interés por una menor presión inflacionista. Sin embargo, entre los principales efectos negativos está la menor aportación del

[34] Véase a este respecto Memoria CES 2006.

GRÁFICO I-3

COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, AL YEN Y A LA LIBRA ESTERLINA, 2004-2007



Fuente: BCE, *Boletín Mensual*.

sector exterior al crecimiento así como la pérdida de competitividad, derivadas del encarecimiento de las exportaciones europeas en los mercados internacionales. No obstante, para valorar adecuadamente este impacto hay que recordar el importante peso que, en el total del comercio exterior de la Unión, representa el comercio intracomunitario frente al comercio con los países del área dólar. En cualquier caso, es necesario un mayor esfuerzo de las autoridades, nacionales y comunitarias, en la adopción de reformas estructurales que permitan a la economía europea mejorar su competitividad.

En este sentido, también los recientes movimientos en los mercados de divisas pueden estar motivados, en parte, por la asimetría en los mecanismos de fijación de los tipos de cambio, que a su vez pueden provocar que algunos países influyan sobre su tipo de cambio de forma indirecta. Así, la presencia cada vez mayor de algunas economías emergentes en el comercio mundial, particularmente China, y la consiguiente apreciación de su moneda se está produciendo en parale-

lo a la acumulación excesiva de reservas internacionales, hasta ahora dólares, con el objetivo de frenar la pérdida de competitividad[35].

2.3.2. **Avances en la Estrategia de Lisboa revisada**

Como se expuso en la Memoria del CES 2006[36], el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa renovada en 2005 buscaba erigir a la misma como una estrategia integrada y prioritaria tanto para las instituciones comunitarias como para los Estados miembros, dando una mayor importancia al crecimiento sostenible y al empleo. La renovación se concretó mediante la puesta en marcha del Programa Comunitario de Lisboa (PCL) y los Programas Nacionales de Reforma (PNR) de los distintos Estados miembros.

Informe anual de progreso de la Comisión Europea

En diciembre de 2007, la Comisión elaboró su segundo Informe anual conjunto de progreso de la Estrategia de Lisboa[37]. En el informe se refleja que la Estrategia de Lisboa contribuyó favorablemente al crecimiento económico y al empleo a lo largo de los tres años posteriores a su relanzamiento. Sin embargo, el ritmo de ejecución y la bondad de la respuesta de los distintos Estados miembros se manifestaron de forma desigual, llegando incluso a percibir en alguno de ellos signos de «agotamiento de la reforma».

Adicionalmente, la Comisión presentó las propuestas para avanzar en la Estrategia de Lisboa durante el periodo 2008-2010. Entre ellas, propuso las actualizaciones del PCL para el periodo 2008-2010; lanzó las nuevas Directrices integradas para reforzar la coordinación entre los Estados miembros y presentó las recomendaciones específicas a los PNR para cada uno de ellos.

---

[35] Hasta 2005, China mantuvo un sistema de tipo de cambio fijo con el dólar pasando desde entonces a fijar su tipo de cambio en relación a una cesta de monedas. Esto provocó una apreciación inmediata del yuan frente al dólar, que ha continuado en estos años y se prevé continúe en el futuro, acorde con su posición exterior cada vez mayor. En este sentido, recientemente el FMI señalaba que el yuan todavía está infravalorado en relación al dólar. Véase a este respecto P. Isard. «Equilibrium exchange rates: assessment methodologies», *Documento de Trabajo 07/296*. Fondo Monetario Internacional.

[36] Véanse Memoria CES 2006, epígrafe I.2.3.2; y Memoria CES 2005, epígrafe I.2.4.

[37] Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe estratégico sobre la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010),* COM (2007) 803 final, 11 de diciembre de 2007.

En la propuesta relativa al PCL 2008-2010 la Comisión realizó una valoración positiva de los resultados obtenidos en el programa para el periodo anterior 2005-2008. Entre ellos, destacó el progreso alcanzado en la mejora del marco legal del mercado único, con la adopción de la Directiva de Servicios y la aplicación del Plan de acción sobre servicios financieros; el impulso del programa «Legislar mejor», que ha eliminado costes y obstáculos a la innovación; y el nuevo marco regulador de los programas de la política de cohesión y su financiación a través de los fondos comunitarios. Como balance general del grado de progreso, a mediados de 2007 se habían adoptado más de 87 medidas de las 102 anunciadas inicialmente.

No obstante, aunque la Comisión consideró que el PCL 2005-2008 había generado resultados notables, señaló el reducido compromiso por parte del resto de las instituciones comunitarias como una deficiencia fundamental del mismo. Por ello, en la actualización para 2008-2010 trató de eliminar esa visión de programa de reformas exclusivo de la propia Comisión, estableciendo prioridades mejor definidas y señalando el papel de cada institución. Para ello, redujo a diez los objetivos clave enmarcados dentro de las cuatro áreas prioritarias de acción y presentó medidas específicas para cada uno de ellos (recuadro I-1).

Igualmente, la Comisión presentó las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2008-2010. Estas directrices pretenden orientar de una forma coordinada las políticas económicas de los Estados miembros, a fin de conseguir aunar esfuerzos y permitir abordar los problemas de la Unión Europea de una forma más eficiente (recuadro I-2). Las nuevas directrices se mantienen en la línea de las propuestas en 2005, incidiendo en mayor medida en las referencias al empleo de las directrices macroeconómicas y estableciendo de forma más explícita el papel de los interlocutores sociales en el contexto de la «flexiseguridad» en el mercado de trabajo.

Además, esta nueva fase de la Estrategia de Lisboa debiera considerar la nueva situación cíclica de las economías europeas, más desfavorable que el escenario inicialmente planteado cuando se formuló y articular los mecanismos necesarios, tanto para adecuar cuantitativamente los objetivos a las circunstancias, como para impulsar las medidas que posibilitarían su logro.

RECUADRO I-1

PROPUESTA RELATIVA AL PROGRAMA COMUNITARIO DE LISBOA 2008-2010

Áreas prioritarias	Objetivos	Medidas
A) Invertir en la gente y modernizar los mercados laborales.	Objetivo 1: agenda renovada.	Proponer una Agenda Social renovada para mediados de 2008. Fomentar la transparencia, el reconocimiento y la comparabilidad de las capacidades y ampliar las posibilidades de transferir las pensiones y otros derechos sociales en toda la Unión Europea. Mejorar la capacidad de anticipar tendencias y necesidades en capacidades del mercado laboral a escala comunitaria.
	Objetivo 2: política común de inmigración.	Promover la adopción de una política que responda a las necesidades del mercado laboral de la UE y que incluya el establecimiento de un sistema de «tarjeta azul» para atraer a trabajadores muy cualificados.
B) Liberar el potencial empresarial, especialmente de las pymes	Objetivo 3: Ley de la Pequeña empresa.	Adoptar una ley que establezca los principios y las medidas concretas en apoyo de las pymes durante todo su ciclo de vida. Realizar un examen del acervo comunitario desde la perspectiva de las pymes y aplicar exenciones de los requisitos administrativos de la UE cuando sea posible.
	Objetivo 4: reducir en un 25% la carga admistrativa de la UE para 2012.	Garantizar la plena aplicación del programa permanente de simplificación de la legislación comunitaria vigente para suprimir requisitos innecesariamente gravosos sobre las empresas. Garantizar la plena aplicación del Programa de acción para la reducción de las cargas administrativas en la UE.
	Objetivo 5: fortalecer el mercado único, intensificar la competencia en el sector servicios e integrar el mercado de servicios financieros.	Fortalecer el mercado único y la competencia, impulsar la supervisión sectorial del mercado y mejorar la reglamentación. Garantizar la aplicación plena y oportuna de la Directiva de Servicios. Garantizar el establecimiento de la Zona Única de Pagos en Euros y eliminar las barreras, intensificar la competencia en los mercados financieros minoristas y consolidar el marco único de reglamentación de los mercados mayoristas y empresas de inversión transnacionales. Reforzar los acuerdos transfronterizos para la supervisión financiera y la gestión de las crisis.
C) Invertir en conocimiento e Innovación	Objetivo 6: libre circulación del conocimiento.	Poner en común los recursos de I+D, elaborando programas conjuntos y lanzando convocatorias comunes de proyectos. Mejorar la movilidad transfronteriza y las perspectivas profesionales de los investigadores sobre la base de un "pasaporte europeo". Dotar de plena operatividad al Instituto Europeo de Innovación y Tecnología. Crear una nueva generación de instalaciones de investigación de primer orden.
	Objetivo 7: mejorar las condiciones básicas para la innovación.	Promover un mercado comunitario de capital riesgo. Mejorar la disposición de las pymes a invertir y su acceso a fuentes de financiación. Crear una patente comunitaria y mejorar el sistema de resolución de litigios en este ámbito.
D) Energía y cambio climático	Objetivo 8: completar el mercado interior de la energía y adoptar el paquete de medidas sobre cambio climático.	Adoptar el paquete legislativo para que se haga realidad el mercado interior del gas y la electricidad. Adoptar el paquete legislativo sobre gases efecto invernadero y energías renovables.
	Objetivo 9: política industrial orientada hacia una producción y un consumo más sostenibles.	Establecer un mercado interior de tecnologías medioambientales y promover el desarrollo de mercados piloto europeos de tecnologías eficientes en el consumo de energía y de recursos. Revisar la Directiva sobre la fiscalidad de la energía para ligarla más estrechamente a los objetivos energéticos y ambientales de la UE. Revisar las medidas concebidas para desarrollar la contratación pública de productos, tecnologías y servicios ecológicos de alto rendimiento.
La agencia exterior	Objetivo 10: celebrar negociaciones bilaterales con los socios comerciales más importantes.	Promover la celebración de acuerdos bilaterales y fomentar la integración de países vecinos y países candidatos mediante el desarrollo de un espacio económico común. Impulsar el uso potencial de los instrumentos comerciales comunitarios. Desarrollar todo el potencial del Consejo Económico Transatlántico y trabajar con otros socios para crear un espacio común de reglamentación y normativa. Mejorar la efectividad del sistema de aplicación de los derechos de propiedad intelectual e industrial contra la falsificación, en particular mediante un ACTA multilateral.

Fuente: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Propuesta relativa al Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010, COM (2007) 804 final, 11 de diciembre de 2007.

RECUADRO I-2

DIRECTRICES INTEGRADAS PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO 2008-2010

Directrices renovadas 2008-2010	Correspondencia con directrices integradas 2005-2008
Directrices macroeconómicas	
1) Garantizar la estabilidad macroeconómica.	1) Garantizar la estabilidad macroeconómica.
2) Salvaguardar la continuidad económica y financiera como base para un incremento del empleo.	2) Salvaguardar la sostenibilidad económica.
3) Promover una asignación de recursos eficiente y orientada hacia el crecimiento y el empleo.	3) Promover una asignación eficiente de recursos.
4) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.	5) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.
5) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo.	4) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales.
6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.	6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.
Directrices microeconómicas	
7) Aumentar y mejorar la inversión en I+D, especialmente por parte de las empresas privadas.	12) Incrementar y mejorar la inversión en I+D.
8) Facilitar todas las formas de innovación.	
9) Facilitar la extensión y el uso efectivo de las TIC y construir una sociedad de la información que favorezca la plena integración.	13) Facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
10) Consolidar las ventajas competitivas de la base industrial de Europa.	15) Contribuir a crear una base industrial fuerte.
11) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.	14) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
12) Ampliar y profundizar el mercado interior.	7) Ampliar y profundizar el mercado interior.
13) Garantizar la existencia de mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa y cosechar los beneficios de la globalización.	8) Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados.
14) Crear un entorno empresarial más competitivo y fomentar la iniciativa privada mediante una mejor reglamentación.	9) Crear un entorno empresarial más atractivo.
15) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.	10) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.
16) Ampliar, mejorar y vincular la infraestructura europea y completar los proyectos transfronterizos prioritarios.	11) Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y completar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados.
Directrices de empleo	
17) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.	16) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
18) Favorecer un planteamiento del trabajo basado en el ciclo de vida.	17) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
19) Crear mercados laborales que favorezcan la integración, potencien el atractivo del trabajo y hagan que trabajar resulte rentable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas e inactivas.	18) Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.
20) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado laboral.	19) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
21) Promover la flexibilidad en combinación con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta la función de los interlocutores sociales.	20) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.
22) Garantizar una evolución de los costes laborales y unos mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo.	21) Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.
23) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.	22) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
24) Adaptar los sistemas de enseñanza y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.	23) Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Fuente: Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008), COM (2005) 141 final; Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2008-2010), COM (2007) 803 final, parte 4, de 11 de diciembre.

CUADRO I-6

VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMA 2007

Estados miembros de la UE-25	Valoración global del ritmo de progreso alcanzado	Utilización de la mano de obra	Flexibilidad y seguridad en el empleo	Innovación e I+D	Entorno empresarial (y reglas mercado interior)	Educación y formación continua	Estabilidad macroeconómica/sostenibilidad y calidad de las finanzas públicas	Sostenibilidad medioambiental	Competencia	Infraestructuras	Cohesión social	Mejoras en la Administración
Austria	Muy adecuado	– –	+	+		– –	—	+	—			
Alemania	Adecuado	+	+/–	+	—	—	+		– –			
Bélgica	Adecuado	—	+/–	—			—	+	—			
Bulgaria	Limitado		– –	—	– –	– –	+/–		—			– –
Chipre	Adecuado	+	+	+		– –	+/–		—			
Dinamarca	Muy adecuado	—				—	+		—		—	
Eslovaquia	Limitado		+/–	+/–	+	+/–	+	+				– –
Eslovenia	Adecuado	—	– –	—	+	+	– –	—	—		+	
España	**Adecuado**	**+**	**—**	**+**		**– –**	**+/–**	**—**	**– –**			
Estonia	Muy adecuado	+	– –	+	+	+	—		—			
Finlandia	Muy adecuado	+	—	+				—	—			
Francia	Limitado	—	+/–	+			– –		—			
Grecia	Limitado	+/–	– –	—	+/–	– –	+/–	—				– –
Holanda	Muy adecuado	– –	+	—	+			+				
Hungría	Limitado	+/–	+/–	—	+/–	– –	+/–					
Irlanda	Muy adecuado	—	—	—			—					
Italia	Adecuado		– –	—	+	– –	– –	—	+/–	—		+
Letonia	Limitado	+	+/–	+/–	+		– –	+	+			
Lituania	Adecuado	—	—	+/–		+/–	—					—
Luxemburgo	Muy adecuado	—	+/–		+/–	+/–						+
Malta	Adecuado	– –	– –		+	+/–	+	—	+/–			
Polonia	Limitado	+/–	– –	– –	+/–	– –	– –		– –			
Portugal	Adecuado		– –	—	+	– –	+/–	—	—		—	
Reino Unido	Muy adecuado	+/–	+/–	—	+	+/–		+				
R. Checa	Limitado	—	+/–	– –	+/–	+/–	– –					—
Rumanía	Limitado	– –	– –	+/–	– –	– –	+/–					– –
Suecia	Muy adecuado	+/–		+	+			+	– –			

Nota: – – Puntos débiles que la Comisión recomienda abordar de forma prioritaria.
— Otros puntos objeto de recomendación explícita por parte de la Comisión.
+/– Ámbitos con valoraciones positivas por parte de la Comisión pero con necesidad de seguir mejorando.
+ Puntos fuertes destacados por la Comisión.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, Evaluación de los programas de reforma nacionales, COM (2007) 803, parte II, 11 de diciembre.

CUADRO I-7

INDICADORES ESTRUCTURALES DE SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA RENOVADA, 2000-2007

Indicadores estructurales		UE-25		UE-15		UEM (13)		España	
		2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Panorama económico	PIB per cápita en PPA	100,0	100,0	115,2	111,5	113,9	109,5	97,7	104,7
	Productividad del trabajo (por persona empleada)	100,0	100,0	113,1	109,9	113,7	109,5	103,9	102,8
Empleo [1]	Tasa de empleo	62,2	64,5	63,4	66,2	61,5	64,8	56,3	64,8
	Tasa de empleo mayores de 55 años	36,9	43,5	37,8	45,3	34,3	41,8	37,0	44,1
I+D [1]	Gasto en I+D (% PIB)	1,86	1,84	1,92	1,91	1,84	1,85	0,91	1,20
	Nivel educativo de los jóvenes [2]	76,6	77,9	73,7	75,0	73,1	74,0	66,0	61,6
Reformas económicas [1]	Nivel de precios comparado [3]	100,0	100,0	104,9	104,9	100,5	102,5	85,0	93,3
	Inversión empresarial [4]	18,4	18,2	18,3	18,1	18,9	18,7	22,7	26,6
Cohesión social [1]	Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias	16,0	16,0	15,0	16,0	15,0	16,0	18,0	20,0
	Dispersión regional de la tasa de empleo	130,0	11,4	13,4	10,9	13,0	10,7	10,7	7,8
	Tasa de paro de larga duración	4,0	3,7	3,4	3,2	4,0	3,7	4,6	1,8
Medio ambiente	Emisiones de gas de efecto invernadero [5]	90,7	92,1	96,6	98,0	99,2	102,2	132,8	152,3
	Intensidad energética de la economía [5]	213,1	208,1	190,5	184,9	184,2	183,4	227,0	219,2
	Volumen de fletes de transporte/PIB [1]	99,1	106,7	101,9	105,0	104,2	110,5	116,4	150,9

[1] Datos de 2006.
[2] Porcentaje de jóvenes (20-24 años) que han terminado al menos la educación secundaria.
[3] Precios comparados de consumo final por hogar incluyendo los impuestos indirectos (UE-25=100). Datos de 2006.
[4] Formación bruta de capital fijo del sector privado en porcentaje del PIB. Datos de 2005.
[5] Último dato disponible de 2005.
Fuente: Eurostat.

Adicionalmente, la Comisión evaluó los avances logrados por cada Estado miembro en la aplicación de su PNR y propuso recomendaciones específicas para cada país (cuadro I-6).

Por lo que se refiere a la economía española, la evolución mostrada por los indicadores estructurales de seguimiento de la nueva Estrategia de Lisboa hasta 2007 puso de manifiesto el avance alcanzado gracias al conjunto de reformas incluidas y desarrolladas en el PNR, así como la necesidad de seguir aplicando éstas de forma decidida para poder cumplir los objetivos previstos de cara a 2010 (cuadro I-7).

Informe anual de progreso 2007 del PNR de España

El Gobierno presentó en octubre de 2007 el segundo Informe anual de progreso del PNR[38], donde se realiza un balance completo de los dos primeros años de aplicación de dicho programa. En el informe se lleva a cabo un seguimiento pormenorizado del grado de avance de cada uno

[38] El PNR se presentó en octubre de 2005 y el primer Informe anual de progreso se realizó en 2006. El PNR original abarcaba el periodo 2005-2008 y recogía una

de los siete ejes de actuación, haciendo hincapié en las recomendaciones del Consejo Europeo de primavera de 2007: mejora de la competencia en los mercados de la energía, reducción de la segmentación del mercado laboral y mejoras adicionales en educación y formación. Además, se detallan para cada eje las actualizaciones propuestas con el fin de seguir avanzando en la consecución de los objetivos.

El informe de 2007 señala que, a diferencia del programa original y el Informe anual de progreso de 2006, éste es fruto del esfuerzo colectivo de la Administración central y de las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y los interlocutores sociales. Algunas comunidades autónomas incluso cuentan ya con Programas de Reforma autonómicos, como es el caso de Andalucía, Cataluña, Murcia y País Vasco. Sin embargo, aunque las propuestas de mayor participación se plasmaron en un contacto más intenso entre las administraciones públicas y de éstas con los agentes sociales, por parte de estos últimos se demanda una mayor implicación en el proceso de elaboración, seguimiento y actualización de las medidas de reforma.

La valoración cuantitativa del grado de avance en el PNR a través del número de medidas propuestas y el número de medidas aprobadas señala que en 2007 se incorporaron 57 nuevas medidas, que suman un total de 367. De las 310 medidas iniciales se habían aprobado en el momento de presentación del informe el 72 por 100, frente al 51,6 por 100 del informe de 2006.

En lo que a consecución de objetivos se refiere, la economía española se aproxima a los objetivos fijados para 2010, tal y como reflejan los indicadores de seguimiento del PNR (cuadro I-8). En referencia a los dos objetivos principales, España alcanzó en 2006 el 98,4 por 100 de la renta per cápita de la UE-25 y una tasa de empleo del 64,8 por 100, de modo que se sitúa a tan sólo 1,6 y 1,2 puntos porcentuales de los objetivos para 2010 de renta per cápita y de tasa de empleo, respectivamente. Asimismo, en ese año la economía española se acercó al cumplimiento del objetivo transversal, registrando un nivel de emisiones de CO_2 de 147,9, siendo el índice 1990 = 100.

---

batería de medidas de política económica articuladas en siete ejes de acción y encaminadas a alcanzar, además de los objetivos específicos definidos para cada uno de estos ejes, dos objetivos prioritarios y un objetivo transversal. Para más detalle, véase Memoria del CES 2006, epígrafe I.2.3.2.

CUADRO I-8

EJES DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA: OBJETIVOS Y LOGROS

Objetivos		España			UE-15	UE-25	PNR	
		2004	2005	2006	2006	2006	2008	2010
Ejes de actuación y directrices comunitarias	**Principales**							
	Convergencia en PIB per cápita (PPA, UE-25=100)	96,6	97,8	98,4	108,2	100,0	—	100,0
	Tasa de empleo del 66%	60,9	63,3	64,8	66	64,7	—	66,0
	Transversal							
	Reducir las emisiones de CO_2 (Índice 1990=100) [a]	140,0	152,3	147,9	—	93,,5	—	137,0
Eje 1: Estabilidad macroeconómica y presupuestaria (directrices 1 a 6)	Reducir la deuda pública al 34% del PIB	46,2	43,2	39,9	63,3	62,2	37,5	34,0
Eje 2: El Plan Estratégico de infraestructuras y transporte (PEIT) y el Programa AGUA (directriz 16)	Aumentar la dotación de vías férreas hasta los 35km/1.000 km² de superficie[b]	28,3	29,4	29,9	—	—	32,0	35,0
	Reducir la tasa de accidentalidad en carreteras en un 40% [c]	15,9	13,4	10,6	—	—	11,0	9,5
Eje 3: Aumento y mejora del capital humano (directrices 23 y 24)	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro [d]	31,7	30,8	29,9	16,9	14,9	20,1	15,0
Eje 4: La estrategia de investigación, desarrollo e innovación (INGENIO 2010) (directrices 7 a 9)	Duplicar la inversión en I+D[e]	1,07	1,13	1,20	1,91	1,85	1,6	2,0
	Indicador compuesto para la Sociedad de la Información (UE-15=100)	78,9	77,2	84,0	—	—	92,0	100,0
Eje 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las AAPP y competitividad (directrices 7 a 15)	Mejorar la posición española en los indicadores de competencia, convergiendo con la media europea en los casos en que estemos por debajo							
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social (directrices 17 a 24)	Aumentar la tasa de empleo femenina	47,9	51,2	53,2	58,6	57,4	54,4	57,0
	Reducir la tasa de desempleo juvenil	22,4	19,7	17,9	16,1	17,2	19,3	18,6
	Reducir la siniestralidad laboral en un 15% [f]	-3,9%	-5,9%	-7,9%	—	—		-15,0%
Eje 7: Plan de fomento empresarial (directrices 14 y 15)	Aumentar la tasa de creación de empresas de más de un trabajador en un 25%	7,0	7,2	7,2	—	—	8,0	8,9

[a] Objetivo promedio para el periodo 2008-2010. Datos de 2005 para UE-27.
[b] Datos para España de 2003, 2005 y 2006.
[c] Número de víctimas mortales por cada 1000 millones de pasajeros por km. Datos para España de 2002, 2004 y 2005.
[d] Porcentaje de jóvenes 18-24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación. Datos de 2005 para UE-15 y UE-25.
[e] Datos de 2005 para UE-15 y para UE-25.
[f] Número de accidentes de trabajo con baja laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social.
Fuente: Programa Nacional de Reformas de España: *Informe Anual de Progreso 2007;* e INE.

Valoración de los interlocutores sociales

La valoración de la actualización del PNR en 2007 por parte de las organizaciones sindicales y empresariales resulta, en términos generales, positiva (recuadro I-3). Sin embargo, coinciden en que se debería prestar más atención a los problemas de competitividad, inflación, baja productividad y déficit por cuenta corriente de la economía española, sobre todo en un contexto de desaceleración de la actividad económica. Asimismo, aunque los interlocutores sociales realizan una valoración positiva del establecimiento del protocolo de consulta, por favorecer su participación en las propuestas y la evaluación de las medidas del PNR, resaltan que todavía existe un gran potencial desaprovechado en su aplicación práctica. Los interlocutores sociales

RECUADRO I-3

PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN 2007 DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Observaciones	CEOE/CEPYME	CCOO	UGT
Valoración general del PNR	Valoración positiva del PNR en su conjunto, pero los resultados deberían de ser más visibles. Todavía existe potencial no aprovechado del protocolo de trabajo para los interlocutores sociales y el Gobierno.	Escasa consideración de las aportaciones de CCOO al Informe anual de progreso 2007.	Valoración positiva de la evolución del PNR, concretamente de la mayor participación de los agentes sociales. No obstante, falta de claridad en los indicadores del Informe Anual 2007 y falta de continuidad con Informes Anuales precedentes.
Situación económica	Favorable situación económica pero perspectivas de pérdida de dinamismo. Continúa la pérdida de competitividad, que se refleja en la persistencia del déficit por cuenta corriente. Necesidad de mayores incrementos de productividad.	Análisis de la situación económica excesivamente triunfalista, sin considerar los problemas de reparto que plantea el modelo actual de crecimiento. Insuficiente atención a las debilidades expresadas por la Comisión.	En 2006 no ha mejorado significativamente la convergencia en PIB per cápita. Incremento apreciable de la productividad aparente del trabajo, pero disminución de los CLU mayor que en la UE debido al diferencial de inflación. Pérdida de peso de los salarios en la distribución funcional del PIB, a pesar del crecimiento de los asalariados. Probable moderación futura del crecimiento económico.
Eje 1. Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria	Valoración positiva de la reforma del Impuesto de Sociedades, pero todavía insuficiente.	Importantes déficits: baja productividad, alta inflación, alto endeudamiento de las familias e insostenible déficit exterior. Reforma fiscal innecesaria, inoportuna en el tiempo e injusta en la distribución de beneficios.	La reforma tributaria implica un agravamiento de la desfiscalización, contraria a las exigencias de los gastos sociales.
Eje 2. Infraestructuras	Necesidad de incremento de las inversiones en infraestructuras a través de colaboraciones público-privadas y concesiones.	Debería relacionarse la información de la ejecución del PEIT con los objetivos establecidos en el PNR y reflejar el estado de los planes sectoriales. El programa AGUA va más lento de lo esperado y no existe un control adecuado ni una evaluación de los efectos económicos de las actuaciones. Además, los interlocutores sociales deberían estar representados en el Consejo Nacional de Agua y en los Consejos del Agua de las Confederaciones Hidrográficas.	Véanse comentarios de los ejes 4 y 5.
Eje 3. Aumento y mejora del capital humano	Valoración positiva de las actuaciones para incrementar el nivel educativo de la población, mejorar la eficiencia del gasto en educación, reducir el abandono escolar prematuro y mejorar la formación continua. Es necesario garantizar la coordinación entre las distintas Administraciones.	Se requieren mayores esfuerzos presupuestarios y mayor coordinación entre las distintas Administraciones públicas. Deberían abordarse de manera prioritaria las diferencias territoriales en materia educativa y formativa. Se debería aumentar la oferta de plazas y avanzar en la gratuidad de la escolarización para niños menores de 3 años. Lento avance en materia de formación continua.	Falta información sobre las medidas públicas y la evolución de los indicadores básicos Necesidad de homogeneizar territorialmente la tasa de escolarización de 0 a 3 años. Falta de especificación de medidas para reducir el fracaso escolar.

RECUADRO I-3 *(continuación)*

PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN 2007 DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Observaciones	CEOE/CEPYME	CCOO	UGT
Eje 4. I+D+i	No se debería prescindir de los actuales incentivos fiscales para la inversión en I+D+i. Potenciar la participación española en los Programas europeos. Mayor coordinación entre Administraciones, reducción de carga burocrática y acercamiento de la universidad a las necesidades de la economía española.	No existe una evaluación de la efectividad del gasto y de los indicadores aplicados en los programas INGENIO 2010. Inadecuada modificación del indicador relativo al tamaño del mercado de las TIC, que no permite comparaciones a nivel europeo.	Carencia de un marco de referencia que relacione las medidas aplicadas con las necesidades de desarrollo de los sectores. Falta de referencias de los beneficios para los consumidores de las liberalizaciones emprendidas.
Eje 5. Más competencia, mejor regulación, eficiencia en las Administraciones públicas y competitividad	Mayor atención a la iniciativa «Legislar Mejor». Necesidad de considerar la repercusión de los nuevos compromisos medioambientales sobre el logro de los objetivos prioritarios del PNR. Garantizar el suministro de energía y potenciar la eficiencia energética.	Sector energético: en materia de competencia se ha legislado con prontitud, mientras que en el ámbito de la seguridad se han adoptado meros compromisos; en materia de sostenibilidad se deberían articular medidas correctoras de las repercusiones del cierre de centrales térmicas y medidas de fomento de ahorro energético para los consumidores. Las medidas adoptadas para el acceso a la vivienda son insuficientes. Sin embargo, valoran positivamente la Ley de Suelo y el plan de apoyo al alquiler.	No existe coordinación entre el desarrollo de infraestructuras y de I+D+i y el resto de medidas de política industrial. No se aborda el mapa industrial ni la necesidad de vincular todos los ejes con la política industrial. No consta consulta a los interlocutores sociales sobre la transposición de la Directiva de Servicios.
Eje 6. Mercado de trabajo y diálogo social	Valoración positiva de la «flexiseguridad» impulsada por el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo. Sin embargo, persistencia de rigideces. La Ley para la Igualdad introduce criterios diferentes a los de eficiencia e idoneidad que rigen las empresas. Necesidad de aumentar la coordinación en las políticas activas y vincularlas a las políticas pasivas.	Valoración positiva de los resultados en materia de establilidad en el empleo. Sin embargo, todavía están sin desarrollar el reforzamiento de la Inspección de Trabajo y la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y de las políticas activas. Valoración positiva de la Ley de Dependencia. Necesidad de establecer una política integral de apoyo a las familias para la conciliación de la vida familiar y laboral.	La creación de empleo medido en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo fue similar a la del año precedente. El empleo que genera la economía española sigue siendo precario. Falta de medidas concretas y evaluables de las políticas destinadas a aumentar las capacidades de la mano de obra. Las medidas destinadas a regular los flujos migratorios no fueron consultadas a los interlocutores sociales.
Eje 7. Plan de fomento empresarial	Valoración positiva de las actuaciones de promoción y fomento empresarial. Necesidad de mayor dotación de recursos técnicos y financieros y de fomentar medidas para la internalización de las empresas.	Necesidad de conocer los resultados de las aportaciones financieras para la internalización de empresas. No comparten la modificación de la fiscalidad de las empresas.	Se considera la creación indiscriminada de empresas como positiva en sí misma. El plan no se enmarca en ninguna estrategia de política industrial y está desvinculado de las actuaciones de los ejes 2, 4 y 5.

Fuente: Valoraciones de CEOE y CEPYME, CCOO y UGT sobre el Informe anual de progreso 2007 del PNR de España.

reclaman que el diálogo social se debería dotar de mecanismos que permitiesen una incidencia real del mismo en la toma de decisiones. Por otra parte, los sindicatos y organizaciones empresariales destacan la necesidad de mejorar la información disponible sobre la evaluación de las medidas y sobre la valoración de las posibles repercusiones económicas y sociales derivadas de las mismas. Adicionalmente, los interlocutores sociales consideran que es necesaria una mayor coordinación entre las distintas administraciones públicas para homogeneizar y hacer más efectivas las distintas medidas de política económica aplicadas.

Valoración de la Comisión

Por su parte, la Comisión valoró favorablemente los logros de la economía española tres años después del lanzamiento de su PNR, resaltando que, en general, ha respondido a las recomendaciones específicas adoptadas por el Consejo (cuadro I-6). Por lo que se refiere al ámbito macroeconómico, la Comisión consideró que España ha progresado adecuadamente durante el periodo 2005-2007, destacando como punto fuerte la rápida reducción de la deuda pública.

En relación a los avances en la aplicación de las políticas microeconómicas, la Comisión valoró favorablemente los progresos en el entorno empresarial, las infraestructuras y el ámbito de la I+D+i, que seguía siendo un punto fuerte en la agenda de la reforma española. También reconoció que se habían producido avances, aunque de forma más limitada, en el ámbito de la competencia, en la mejora del marco normativo y en la calidad medioambiental. Señaló que España debía centrarse en la mejora de éstos últimos aspectos, abordando de forma prioritaria mejoras en la competencia del mercado de la electricidad.

Por último, en el ámbito de las políticas de empleo, la Comisión destacó como punto fuerte el logro del objetivo general del nivel de empleo del 66 por 100 con tres años de antelación, así como el hecho de que las reformas del mercado laboral se hayan aprobado en el marco del diálogo social, con un alto grado de acuerdo entre todos los interlocutores sociales. No obstante, señaló que todavía persisten problemas que requieren de mayor esfuerzo en relación a la consecución de flexibilidad y seguridad en el mercado laboral, a la segmentación del mismo, al incremento de los niveles de cualificación y productividad de los trabajadores, a la integración de la enorme masa de inmigrantes en el mercado laboral y al aumento del acceso a la asistencia infantil.

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA

La economía española volvió a mostrar un notable dinamismo en 2007, en línea con los años anteriores, impulsada por la demanda interna y por una aportación algo menos negativa del sector exterior. Sin embargo, la desaceleración de la fase expansiva comenzó a hacerse patente, a través de una moderación del consumo de los hogares y de la inversión en construcción residencial, intensificándose a partir del último trimestre del año tras el inicio en el verano de la crisis hipotecaria en Estados Unidos. A nivel sectorial, los diferentes resultados de las actividades productivas estuvieron estrechamente relacionados tanto con los factores de demanda interna señalados, como con las turbulencias en los mercados financieros y el encarecimiento de las materias primas.

3.1. Situación económica y perspectivas

La economía española se mantuvo en 2007 entre las más dinámicas de su entorno, al registrar un crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) del 3,8 por 100, nueve décimas superior al promedio de la Unión Europea. Esta tasa de crecimiento superó las estimaciones iniciales del Gobierno y de los principales organismos internacionales[39], aunque rompe la senda de aceleración iniciada en 2003, al situarse una décima por debajo del crecimiento del año anterior (gráfico I-4).

Por otra parte, la evolución de las tasas trimestrales refleja una paulatina desaceleración de la actividad económica, como consecuencia de la pérdida de impulso de los principales factores que habían sustentado el crecimiento económico en el último ciclo expansivo: el gasto en consumo de los hogares y el sector de la construcción, situación que se agrava en el último periodo del año, con el estallido de la crisis hipotecaria en Estados Unidos y su posible traslado al resto de la economía mundial.

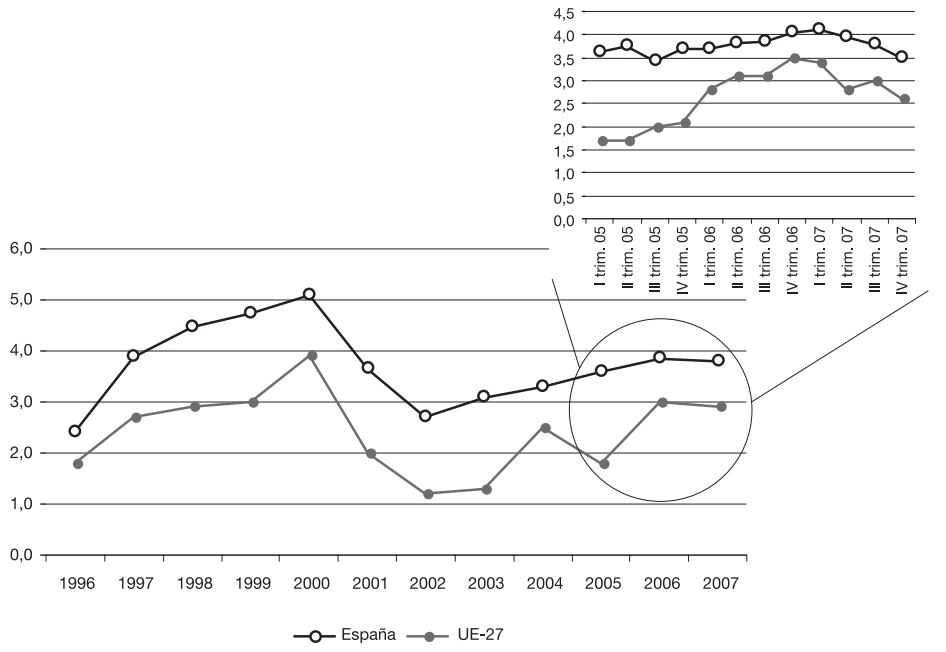
A lo largo de 2007 continuó moderándose la aportación de la demanda interna al crecimiento del PIB, desde el 5,1 por 100 de media en 2006 al 4,6 por 100 en 2007, fundamentalmente por la desaceleración del gasto en consumo de los hogares y de la inversión en construcción residencial, al tiempo que se redujo la contribución

[39] Véase Memoria CES 2006, capítulo I.3.1.

GRÁFICO I-4

CICLO ECONÓMICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 1996-2007

(Tasas de variación interanual del PIB)



Fuente: INE.

negativa del sector exterior, como consecuencia de una aceleración de las exportaciones y una moderación de la actividad importadora.

Por el lado del gasto, el consumo de los hogares se desaceleró seis décimas, hasta registrar un crecimiento del 3,1 por 100, en respuesta a la moderación de la renta disponible por el empeoramiento de la confianza de los consumidores, las subidas de tipos de interés, en un contexto de elevado endeudamiento de los hogares, el aumento de la inflación, dada su repercusión sobre su capacidad adquisitiva, y el efecto riqueza negativo derivado del deterioro del mercado inmobiliario (cuadro I-9). Respecto a la inversión, el componente de construcción se desaceleró dos puntos porcentuales, hasta el 4,0 por 100, en línea con la evolución de la actividad del sector, mientras que la inversión en bienes de quipo aumentó su ritmo de crecimiento hasta el 11,6 por 100.

CUADRO I-9

CUADRO MACROECONÓMICO, 2003-2007

(Tasas de variación interanual)

Conceptos	2003	2004	2005	2006	2007
PIB y agregados de la demanda					
Producto interior bruto	3,0	3,2	3,6	3,9	3,8
Consumo final	3,3	4,7	4,5	4,0	3,6
– Hogares	2,8	4,2	4,2	3,7	3,1
– AAPP	4,8	6,3	5,5	4,8	5,1
Formación bruta de capital fijo	5,9	5,0	6,9	6,8	5,9
– Bienes de equipo	4,2	4,4	9,2	10,4	11,6
– Construcción	6,2	5,5	6,1	6,0	4,0
Exportación de bienes y servicios	3,7	4,1	2,6	5,1	5,3
Importación de bienes y servicios	6,2	9,6	7,7	8,3	6,6
Demanda nacional (1)	3,8	4,9	5,2	5,1	4,6
Demanda externa (1)	–0,8	–1,7	–1,7	–1,2	–0,7
Precios y costes					
Deflactor del PIB	4,1	4,0	4,2	4,0	3,1
IPC (medio anual)	3,0	3,0	3,4	3,5	2,8
IPC (diciembre)	2,6	3,2	3,7	2,7	4,2
Costes laborales unitarios	3,0	2,5	2,2	2,3	2,7
Mercado de trabajo					
Variación del empleo (2)	2,4	2,7	3,2	3,2	3,0
Tasa de desempleo	11,5	11,0	9,2	8,5	8,3
Variación de la productividad (3)	0,7	0,6	0,4	0,7	0,8
Sector exterior (en % del PIB)					
Saldo comercial (bienes y servicios)	–2,1	–3,8	–5,1	–6,2	–6,4
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	–2,5	–4,2	–6,5	–8,3	–9,7
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación AAPP (en % PIB)	0,0	–0,2	1,1	1,8	2,2
Pro memoria					
PIB nominal (millones de euros)	782.531	840.106	908.450	980.954	1.049.848

(1) Aportación al crecimiento del PIB.
(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.
(3) PIB por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo).

Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

Como ya se ha señalado, la demanda exterior moderó su aportación negativa al crecimiento del PIB, desde 1,2 puntos porcentuales en 2006 a 0,7, como consecuencia de una evolución más positiva de las exportaciones y una desaceleración de las importaciones, en respuesta a la moderación del consumo interior.

Desde la perspectiva de la oferta, lo más significativo fue la desaceleración de la construcción, ante el agotamiento de los factores que propiciaron su expansión: reducidos tipos de interés, fuerte

expansión económica y crecimiento de la población inmigrante. De este modo, la construcción dejó de liderar el crecimiento económico en 2007, a favor de los servicios, al tiempo que la industria continuó ganando impulso, produciéndose cierto reequilibrio entre las fuentes de crecimiento económico, desde el sector de la construcción hacia la industria. Sin embargo, en tasas de crecimiento trimestral, la actividad industrial se desacelera, fundamentalmente a partir del segundo trimestre de 2007, afectada por el menor dinamismo de la demanda interna y de la economía europea.

De hecho, este sector registra, junto al energético y las ramas agraria y pesquera, caídas del empleo en 2007, frente a una moderación en los servicios, y el mantenimiento en niveles todavía significativos en la construcción, aunque con una clara tendencia a la desaceleración. En el conjunto de la economía, el crecimiento de la ocupación en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo se desaceleró dos décimas, hasta el 3,0 por 100, confirmándose la moderación mostrada por otras fuentes estadísticas, como la afiliación a la Seguridad Social y la Encuesta de Población Activa.

El comportamiento de la actividad económica y del empleo dieron lugar a un aumento de la productividad aparente del factor trabajo del 0,8 por 100, una décima por encima del año anterior, aunque todavía en niveles insuficientes para garantizar un crecimiento económico sostenible en el largo plazo.

Previsiones

El análisis descrito refleja el agotamiento de los principales factores de crecimiento de la economía española en el último ciclo económico: el consumo de los hogares y la construcción, fundamentalmente en el componente de edificación residencial, propiciado en gran medida por el endurecimiento de la política monetaria. Esta situación, junto al mayor impulso de la inversión productiva y la mejora en la participación del sector exterior, estaría anticipando un cambio en el patrón de crecimiento de la economía española, hacia un modelo más equilibrado.

De hecho, las previsiones iniciales apuntaban en este sentido; hacia crecimientos de la actividad económica más moderados, pero posiblemente más sostenibles en el medio y largo plazo, atribuibles fundamentalmente al ajuste en el sector de la construcción residen-

cial y a la menor pujanza del consumo de los hogares. Asimismo, se esperaba que la recuperación de la economía europea impulsara las exportaciones españolas, contribuyendo, junto a la desaceleración de las importaciones, a reducir la aportación negativa del sector exterior sobre la economía.

Sin embargo, el panorama cambió sustancialmente con el estallido de la crisis hipotecaria en Estados Unidos en verano de 2007 y su traslado al mercado financiero internacional, que acabó afectando a la economía mundial, tanto por sus efectos sobre la actividad económica estadounidense, como por los problemas de confianza y liquidez suscitados.

El impacto final de esta nueva coyuntura sobre la economía real española es todavía incierto, si bien en el último trimestre de 2007 se apreciaba ya una intensificación de la desaceleración económica, al tiempo que los principales indicadores adelantados mostraban a comienzos del año 2008 un deterioro de la actividad y el empleo. En cualquier caso, los principales canales de transmisión de las turbulencias financieras se concretan en el endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito, el deterioro de la confianza de los agentes económicos, y el menor efecto riqueza derivado de la moderación de los precios de los activos bursátiles e inmobiliarios.

España se enfrenta a esta situación con ciertas ventajas relativas respecto a otros países de su entorno, aunque también con algunas debilidades que la hacen especialmente vulnerable. Entre las ventajas, se encuentra la existencia de un sistema financiero sólido y solvente y un superávit de las Administraciones públicas que en 2007 ascendió al 2,2 por 100 del PIB, lo que otorga margen de maniobra en caso de agudizarse la desaceleración económica.

Por su parte, las debilidades están asociadas a la elevada necesidad de financiación exterior, a la existencia de un modelo productivo basado en gran medida en la construcción residencial, y al alto nivel de endeudamiento del sector privado. Respecto a la necesidad de financiación exterior, el endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito afectaría más a España que a otros países de su entorno, en la medida en que su déficit por cuenta corriente, del 9,7 por 100 del PIB, es el mayor de la OCDE tras el de Grecia.

Por otra parte, aunque el origen de la crisis hipotecaria en Estados Unidos, relacionado con la utilización de productos complejos de incierta calificación crediticia, no se ha reproducido en el caso de España, la economía española se muestra especialmente vulnerable a las actuales turbulencias financieras en los mercados internacionales. El principal motivo es la consecuente restricción del acceso al crédito, que afecta en mayor medida a las actividades productivas con un elevado apalancamiento financiero, como es el caso del sector inmobiliario español. Además, se ha producido un aumento de la aversión al riesgo que ha contribuido a la disminución del crédito otorgado a las actividades vinculadas a este sector, no solo el dirigido a los promotores, sino también a los compradores. Cabe señalar al respecto que el acceso a la vivienda en España se ha producido fundamentalmente a través de créditos hipotecarios, lo que unido al considerable aumento del precio de los inmuebles, explica el elevado nivel de endeudamiento de los hogares españoles, los cuales se muestran, por tanto, especialmente vulnerables ante la posible sobrevaloración del precio de sus activos.

Existen, además, otros factores de riesgo para el crecimiento económico en el medio plazo ligados al tipo de cambio del euro frente al dólar y a la inflación. La persistente apreciación del euro frente al dólar supone un factor adicional del deterioro del déficit exterior español, tanto a través de su impacto sobre la economía de los principales socios comerciales europeos de España, como por el deterioro de las exportaciones españolas extracomunitarias. Sin embargo, ha permitido amortiguar en cierta medida el impacto de las fuertes subidas del precio del barril de petróleo sobre las importaciones energéticas de la Eurozona. En cualquier caso, la evolución alcista del petróleo, junto al aumento del precio de los alimentos impulsaron la inflación española hasta el 4,2 por 100 en diciembre de 2007, manteniéndose las tensiones inflacionistas en los primeros meses de 2008, lo que supone un deterioro de la competitividad de la economía española y un factor adicional de riesgo por su impacto sobre la renta disponible de los hogares, a través de una reducción de su capacidad adquisitiva, que podría llegar a dañar aún más el consumo.

El aumento de los precios fue generalizado en el conjunto de la Eurozona, si bien, ante los riesgos a la baja en las previsiones de crecimiento del área, el Banco Central Europeo optó por detener el proceso de subidas de tipos de interés, tras el último aumento el 6 de junio de 2007, manteniéndose desde entonces en el 4,0 por 100.

CUADRO I-10

PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2008

(Tasas de variación interanual)

Conceptos	Ministerio de Economía	Comisión Europea		OCDE		FMI	
	España	España	Zona euro	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	2,3	2,2	1,7	2,5	1,9	1,8	1,4
Consumo privado	2,2	2,2	1,4	2,7	2,1	2,0	1,4
Consumo público	4,8	5,0	1,9	4,1	1,6	5,7	1,9
Formación Bruta de Capital Fijo	1,5	1,4	2,0	1,2	2,2	–1,1	1,8
Exportaciones de bienes y servicios	4,0	4,0	4,4	6,5	—	3,9	4,1
Importaciones de bienes y servicios	4,1	4,5	4,3	5,6	—	3,0	4,1
Deflactor del consumo privado	3,8	3,8	2,8	3,2	2,4	—	2,8
Deflactor del PIB	3,1	2,6	2,4	3,3	2,2	3,2	2,2
Variación del empleo	1,2	1,3	0,9	—	—	1,1	1,1
Tasa de paro	9,8	9,3	7,2	8,1	6,4	9,5	7,3
Capacidad de financiación de las AAPP (% del PIB)	—	0,6	–1,0	1,5	–0,7	0,5	–1,1

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Informe sobre posición cíclica de la economía española. Escenario macroeconómico 2008-2011, abril de 2008. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera,* 2008. OCDE, *Economic Outlook* núm. 82, diciembre 2007. FMI, *World Economic Outlook,* abril 2008.

En este contexto, los principales organismos internacionales revisaron a la baja en más de una ocasión sus previsiones de crecimiento para 2008, al igual que el Gobierno que, ante el empeoramiento de la situación económica a lo largo del primer trimestre del año, modificó en el mes de abril el escenario macroeconómico establecido en diciembre del año anterior en la actualización del Programa de Estabilización. De este modo, el Gobierno estima que la economía española crecerá en 2008 un 2,3 por 100, una décima por encima de la previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea, y cinco décimas más que la correspondiente al FMI. Las estimaciones de la OCDE son algo más optimistas, del 2,5 por 100, si bien cabe señalar que dichas previsiones corresponden a diciembre de 2007, fecha en la que la estimación del Gobierno español se situaba en el 3,1 por 100. En cualquier caso, las previsiones de los diferentes organismos difieren en la intensidad del proceso de ajuste, dependiendo, además, del momento en el que se realizaron, aunque parece haber más coincidencia en su duración, previéndose en líneas generales el mayor ajuste en el año 2008 y, en menor medida, en el primer semestre de 2009 (cuadro I-10).

La desaceleración prevista responde a la moderación de la demanda interna, fundamentalmente del consumo de los hogares y de la inversión residencial. Para el consumo privado se prevé una significativa desaceleración en 2008, hasta el 2,2 por 100, según las previsiones del Gobierno y de la Comisión, que se justifica tanto por la disminución de la renta disponible, en un contexto de deterioro del empleo, aumento de la inflación y pérdida de la confianza de los consumidores, como por el menor efecto riqueza derivado de la moderación de los precios de la vivienda y de los activos bursátiles. En lo que respecta a la inversión, se espera que el mayor ajuste del sector inmobiliario se produzca en 2008 y parte de 2009, si bien es previsible que la inversión en vivienda registre tasas de crecimiento negativas hasta 2010. De este modo, el crecimiento de la formación bruta de capital fijo se reduciría hasta el entorno del 1,5 por 100, aunque en el caso de las previsiones del FMI, podría llegar a caer el 1,1 por 100 en 2008. Por el lado del sector exterior, la moderación del crecimiento de la Unión Europea restará dinamismo a las exportaciones, aunque será más intensa la desaceleración de las importaciones, en el contexto de moderación de la demanda interna, lo que permitirá seguir reduciendo la aportación negativa del sector exterior al avance del PIB.

Como ya se ha adelantado, uno de los principales riesgos para la evolución de la economía es el deterioro del empleo. La información más reciente correspondiente al primer trimestre de 2008 muestra un aumento de las cifras de paro, así como una paulatina desaceleración del empleo, tanto en términos de la EPA, como de afiliación a la Seguridad Social, fundamentalmente en la construcción, donde se registran caídas desde diciembre de 2007. La evolución de la ocupación en los próximos años dependerá en gran medida de la capacidad de la economía para absorber el empleo expulsado por dicho sector, en la medida en que ha sido la actividad que ha liderado la creación de empleo en el actual periodo expansivo. Las previsiones apuntan a un crecimiento de la ocupación en términos de Contabilidad Nacional en torno al 1,0 por 100, mientras que la tasa de paro podría llegar a aumentar hasta el 9,8 por 100.

Finalmente, el menor dinamismo del empleo y del consumo se verán reflejados en una moderación de los ingresos fiscales que, unido a un incremento del gasto público, dará lugar a una disminución del superávit de las Administraciones públicas.

Políticas

La intensificación del deterioro de la economía en los primeros meses de 2008 llevó a la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica, cuyo objetivo último es estimular el consumo de los hogares y la actividad empresarial, frenar el deterioro del mercado inmobiliario y paliar los efectos negativos sobre el empleo. En este sentido, se prevén una serie de medidas fiscales y financieras, al tiempo que se autoriza al Gobierno para la aprobación de un Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral dirigido a las personas desempleadas o en riesgo exclusión del mercado laboral.

El actual superávit público ofrece margen de maniobra para llevar a cabo medidas de política fiscal que contrarresten los efectos de una desaceleración mayor de la prevista, configurándose como el principal instrumento de política económica de demanda en la actual coyuntura, en la medida en que las decisiones de política monetaria corresponden al Banco Central Europeo y, dadas las actuales tensiones inflacionistas, no parece factible que en el corto plazo se produzca una bajada de tipos de interés que, en el caso de España, sin embargo, supondría un estímulo para el consumo de los hogares y la inversión empresarial.

Por el lado de la oferta, las políticas estructurales deberán contribuir a mejorar la capacidad de adaptación de la economía española en un entorno cambiante, globalizado y altamente competitivo. Así, la consecución de un crecimiento económico equilibrado y sostenible requiere del desarrollo de políticas estables en el tiempo que potencien la productividad y la competitividad, a través de la mejora del capital físico (infraestructuras de transporte, tecnología y comunicaciones), humano (educación y formación) y tecnológico (I+D+i), y mediante una apuesta decidida por la innovación y la calidad de los productos.

Ambas cuestiones son prioritarias en el caso de España, tal y como reiteran la Comisión Europea y la OCDE en sus previsiones para 2008, cuando señalan la necesidad de seguir desarrollando actuaciones encaminadas a paliar la reducida productividad y los bajos niveles de cualificación de los trabajadores, y actuar sobre la inflación y sus efectos sobre la competitividad exterior, y en la todavía escasa competencia en determinados sectores de la economía española.

En este sentido, en 2007 se siguió avanzando en el desarrollo de las actuaciones contempladas en el Plan Nacional de Reformas (PNR), tal y como recoge el Informe anual de progreso 2007 (recuadro I-4), donde se hace un balance de los dos años de implementación del Programa, centrándose en aquellas medidas que responden a los principales retos identificados para la economía española en el Consejo Europeo de Primavera de 2007, como son la mejora de la competencia en los mercados de energía, la reducción de la segmentación en el mercado laboral y la necesidad de mejoras adicionales en educación y formación.

RECUADRO I-4

MEDIDAS Y AVANCES EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2007

EJE 1: ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA

- El 1 de enero de 2007 entraron en vigor la nueva normativa de estabilidad presupuestaria, aplicada por primera vez a los presupuestos de 2008, y la Ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
- Proyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que prevé, entre otras medidas, la ampliación de las posibilidades de inversión en diferentes tipos de activos; la externalización de la gestión de una parte del activo del Fondo, así como limitar la disposición de fondos al pago de las pensiones contributivas, excluyendo que se destine a pagar la gestión del Fondo.

EJE 2: INFRAESTRUCTURAS

- Se siguió avanzando en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y se puso en marcha la primera fase del Plan de adecuación, reforma y conservación de autovías de primera generación, como medida para mejorar la conservación de la red de carreteras de alta capacidad. Asimismo, continuó desarrollándose el Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua).

EJE 4: LA ESTRATEGIA DE I+D+i. INGENIO 2010

En septiembre de 2007 se aprobó el **Plan Nacional de I+D+i 2008-2011,** como instrumento de planificación estratégica de la intervención pública en el Sistema Español de Ciencia y Tecnología.

En el contexto de la **Estrategia INGENIO 2010** las novedades de 2007 son las siguientes:

- Se resolvieron la 2.ª y 3.ª convocatorias de los Proyectos CENIT, de colaboración público-privada liderados por el sector empresarial y el Fondo Neotec Capital Riesgo, que busca aumentar la inversión en las primeras etapas de desarrollo de las Empresas de Base Tecnológica, lanzó sus tres primeras operaciones.
- En la segunda convocatoria del Programa CONSOLIDER, dirigido a aumentar la masa crítica y la excelencia investigadora, se pusieron en marcha 28 proyectos.
- Se siguió avanzando en los programas específicos del Plan AVANZA, incorporando a un número creciente de personas, sobre todo las más desfavorecidas, al mundo digital.
- Finalmente en 2007 se puso en marcha el cuarto de los programas estratégicos de INGENIO 2010, Euroingenio, con el objetivo de aumentar la participación española en el Programa Marco.
- **Reformas legislativas** con incidencia en el ámbito de la I+D+i, como son la Ley de Investigación biomédica, la Ley de Acceso electrónico de los ciudadanos a la Administración, la reforma de la Ley Orgánica de Universidades, la Ley de contratos del sector público y la Ley de Medidas de impulso de la Sociedad de la Información.

RECUADRO I-4 *(continuación)*

MEDIDAS Y AVANCES EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2007

EJE 5: FOMENTO DE LA COMPETENCIA, MEJORA DE LA REGULACIÓN Y DE LA EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COMPETITIVIDAD

Medidas transversales

A lo largo de 2007 se reforzaron las iniciativas en lo referente a medidas para incrementar la competencia, especialmente en el sector de la energía, y de mejora del marco normativo.

Defensa de la competencia. Aprobación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la competencia[40], cuyo objeto es modernizar el sistema de defensa de la competencia.

Modernización de las Administraciones públicas. En 2007 se constituyó un Grupo de alto nivel encargado de elaborar un Plan de Acción con el objetivo de contribuir a la eliminación o simplificación de los trámites u obligaciones administrativas. Por otra parte, se aprobaron la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público; Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre Procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Protección de los consumidores y usuarios. Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias[41]; Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y Ley 43/2007, de 13 de diciembre, de Protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio.

Medidas sectoriales

Sectores energéticos:

- Aprobación de la Ley 17/2007 por la que se modifica la Ley 54/1997 del Sector eléctrico, y la Ley 12/2007 por la que se modifica la Ley 34/1998 del Sector de hidrocarburos.
- En el ámbito de la competencia, el 1 de julio de 2007, entró en funcionamiento el mercado al contado del MIBEL, que contempla el proceso de integración de los mercados eléctricos portugués y español.
- Respecto a la sostenibilidad medioambiental, en 2007 se aprobó el Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012, cuyo objetivo es reducir el consumo de energía en los sectores residenciales y pymes a través del ahorro y la eficiencia energética. Asimismo, se aprobó el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial para dar cumplimiento a los objetivos fijados en el Plan de Energías Renovables 2005-2010; el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, que establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, y el Real Decreto 616/2007, de 11 de mayo, sobre fomento de la cogeneración.

Transposición de la Directiva Comunitaria de Servicios: en 2007 se creó un Grupo de trabajo de alto nivel para el ejercicio de transposición de esta Directiva comunitaria, el cual presentó un programa de trabajo que contempla, entre otros, la preparación de un borrador «Ley Paraguas» que transponga los principios generales de la Directiva y establezca un marco jurídico de referencia.

[40] Dictamen del CES 7/2006, de 26 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de la Competencia.

[41] Dictamen del CES 2/2007, de 21 de febrero, sobre el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGDCU.

RECUADRO I-4 *(continuación)*

MEDIDAS Y AVANCES EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2007

Recursos hídricos: entre las medidas encaminadas a la mejora de la eficiencia destacan la aprobación de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Servicios profesionales: en 2007 se aprobó el nuevo Reglamento Notarial y la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia y transparencia en los servicios de notarios y registradores.

Servicios financieros: en 2007 se aprobaron las siguientes reformas: Ley 6/2007, de 12 de abril, de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de valores, para la modificación del régimen de las ofertas públicas de adquisición y de la transparencia de los emisores; Ley 47/2007, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de valores; Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.

Se reformaron también las instituciones de inversión colectiva y de las instituciones de capital riesgo, se revisó la regulación de seguros y se llevó a cabo la transposición de la Directiva de Mercados de Instrumentos Financieros (Mifid).

Mercado de la vivienda: aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que persigue una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado del suelo y en la gestión pública; y puesta en marcha de medidas de fomento al alquiler, entre las que destaca la aprobación del Plan de apoyo a la emancipación e Impulso del alquiler.

Otros sectores: se ha seguido avanzando en el proceso de liberalización en el sector del transporte y en el postal, destacando en este último la aprobación de la Ley 23/2007, de 8 de octubre, de Creación de la Comisión Nacional del Sector Postal.

EJE 7: EL PLAN DE FOMENTO EMPRESARIAL

A lo largo de 2007 se continuó avanzando en las diferentes directrices del Plan de Fomento Empresarial aprobado en 2006.

Nota: las medidas sobre capital humano (eje 3), mercado de trabajo y diálogo social (eje 6) se detallan en el capítulo II de esta Memoria.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas. Informe Anual de Progreso 2007, *octubre de 2007*.

3.2. Sectores productivos

La evolución del crecimiento de los diferentes sectores productivos durante 2007 revela, al realizar un análisis pormenorizado, el diferente impacto que sobre los resultados de cada rama han tenido los cambios tanto en la coyuntura internacional, turbulencias en los mercados financieros y encarecimiento de las materias primas, como la desaceleración de la demanda interna y la evolución del sector de la construcción.

Así, el encarecimiento de las materias primas repercutió directamente en el sector primario y en el energético. La evolu-

ción de la renta agraria respondió al crecimiento en el precio de los cereales, de modo que las producciones vegetales manifestaron un crecimiento relevante de la renta nominal, mientras que la rama ganadera sufrió directamente el encarecimiento de los piensos.

Los sectores más sensibles a la considerable subida que experimentó el precio del barril de crudo a lo largo de 2007 se beneficiaron de la fortaleza del euro respecto al dólar, amortiguando su impacto nominal. No obstante, el sector energético y el sector transportes, por ser los afectados directamente, y el resto de actividades productivas vulnerables a las variaciones en el coste de la energía deberán internalizar el *shock* de oferta real que sí se ha producido; de hecho, las estrategias españolas de ahorro y eficiencia energéticos apuntan hacia la necesidad de reducir la dependencia energética española del crudo.

La ralentización del sector de la construcción, que se había iniciado tímidamente en el ejercicio anterior como consecuencia de la moderación en el crecimiento de la inversión en vivienda en un entorno de mayores tipos de interés, se agudizó a medida que avanzaba 2007. La profundización en la amortiguación del crecimiento respondió a dos efectos, por un lado, a la desaparición del impacto positivo que sobre la actividad constructora tuvo la aprobación del Código Técnico de la Edificación, y por otro lado, a las turbulencias financieras que, a finales de 2007, tuvieron como resultado una restricción del crédito, afectando considerablemente a un sector que requiere un elevado apalancamiento para realizar su actividad.

Las dificultades que atraviesan los mercados financieros internacionales que han limitado el acceso al crédito junto a los efectos que ya venían produciendo las subidas graduales de los tipos de interés imprimieron un tono menos expansivo de la demanda interna. El menor ímpetu que a finales de año manifestó la actividad industrial se debió, tanto a esta desaceleración de la demanda final, siendo el sector del automóvil el caso más paradigmático, como al deterioro de la actividad constructora, que ha supuesto una menor demanda de los productos industriales utilizados en diferentes fases de la actividad de construcción. Aun así, la industria se benefició, para el conjunto de 2007, del crecimiento de la

inversión en bienes de equipo y del buen comportamiento relativo de las exportaciones.

Junto al sector de la construcción y la industria, el de la distribución comercial manifestó una cierta sensibilidad a este menor ímpetu de la demanda interna, concretamente a la moderación en el consumo de los hogares. Ajenos a estas circunstancias, el turismo y las comunicaciones manifestaron un comportamiento más expansivo en 2007 que en el ejercicio anterior.

Respecto a los servicios financieros y los resultados de las entidades de depósitos españolas, objetos de especial interés desde la segunda mitad de 2007 por la evolución de los mercados financieros internacionales, cerraron el ejercicio con un crecimiento de sus resultados netos, confirmando una escasa exposición directa a los riesgos relacionados con las turbulencias financieras. Estos resultados permitirían a las entidades españolas hacer frente a los retos que se derivan tanto del efecto de segunda ronda más importante de esa crisis: la contracción de la liquidez internacional como del cambio de ciclo del sector de la construcción.

En términos de Contabilidad Nacional Trimestral, se observa desde esta perspectiva sectorial, que a lo largo de 2007 se intensificó la ralentización de la actividad en el sector de la construcción y en la industria manufacturera, sobre todo a partir de la segunda mitad del año, mientras que el sector servicios, por su parte, mantuvo el mismo ritmo de crecimiento (cuadro I-11).

En cuanto a la contribución sectorial al crecimiento del PIB (gráfico I-5), que permite ponderar el efecto del crecimiento de los diferentes sectores en función de su peso en la estructura productiva, se observa que, en 2007, la aportación de todas las ramas de actividad fue positiva, aumentado la contribución del sector primario, de la industria y de los servicios de no mercado frente a una menor aportación del sector construcción y de la energía. En este mismo sentido, respecto al impacto que sobre el deflactor del PIB han tenido las diferentes ramas de actividad, destacan dos tendencias opuestas, por un lado, la mayor aportación al crecimiento del deflactor que realizan el sector industrial, los servicios de mercado, ambos desde 2005, y, desde 2007, el sector primario; mientras que el sector de la construcción y el de la energía inciden, desde 2005, cada vez menos en el crecimiento del deflactor.

CUADRO I-11

ACTIVIDAD ECONÓMICA POR SECTORES, 2006-2007

(Tasas de variación interanual)

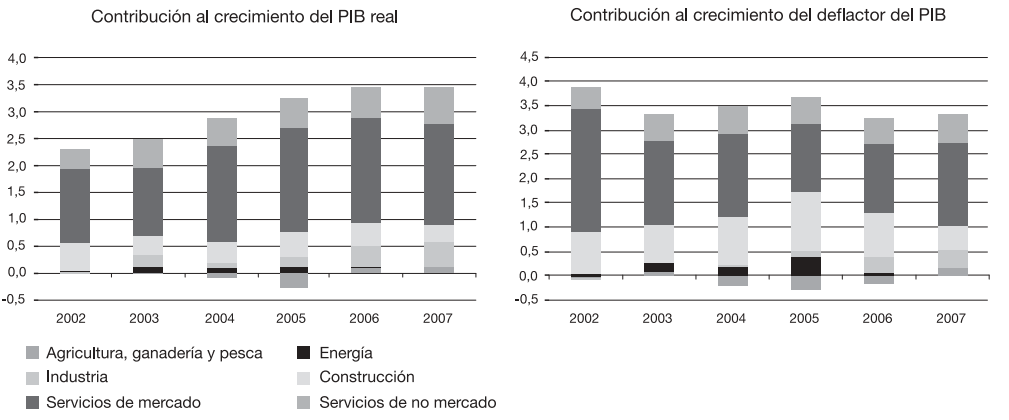
Años	Trimestres	Agricultura y pesca	Energía	Industria	Construcc.	Servicios		
						Total	de mercado	de no mercado
2006	I Trim.	–0,1	3,7	1,4	5,8	4,0	4,1	3,6
	II Trim.	2,3	1,4	2,7	5,3	4,1	4,1	4,5
	III Trim.	–2,4	4,1	3,9	5,1	4,2	4,3	3,8
	IV Trim.	10,1	–3,2	3,5	3,9	4,2	3,9	5,2
	Media	**2,4**	**1,4**	**2,9**	**5,0**	**4,1**	**4,1**	**4,3**
2007	I Trim.	6,8	–3,6	5,0	4,5	4,2	4,2	4,3
	II Trim.	2,8	3,4	3,6	4,2	4,2	3,9	5,2
	III Trim.	2,8	0,0	2,4	3,8	4,3	4,0	5,3
	IV Trim.	2,9	4,5	1,4	2,8	4,1	3,9	5,0
	Media	**3,8**	**1,0**	**3,1**	**3,8**	**4,2**	**4,0**	**5,0**

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

GRÁFICO I-5

CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL CRECIMIENTO DEL PIB REAL Y AL CRECIMIENTO DEL DEFLACTOR DEL PIB, 2002-2007

(En puntos porcentuales)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España* (base 2000).

3.2.1. **Sector primario**

El Valor Añadido Bruto de las ramas agraria y pesquera mostró una considerable recuperación en 2007 cerrando el ejercicio con un crecimiento anual del 3,8 por 100, superando en 1,4 puntos porcentuales al crecimiento de 2006. Atendiendo al crecimiento a lo largo del año, el sector registró durante el primer trimestre un fuerte avance en su producción en términos interanuales, 6,8 por 100, que se moderó en los tres siguientes, no llegando a superar el 3,0 por 100 aunque se quedó cerca.

El empleo en el sector primario, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, registró un descenso del 1,8 por 100, aunque fue más suave que la caída registrada un año antes.

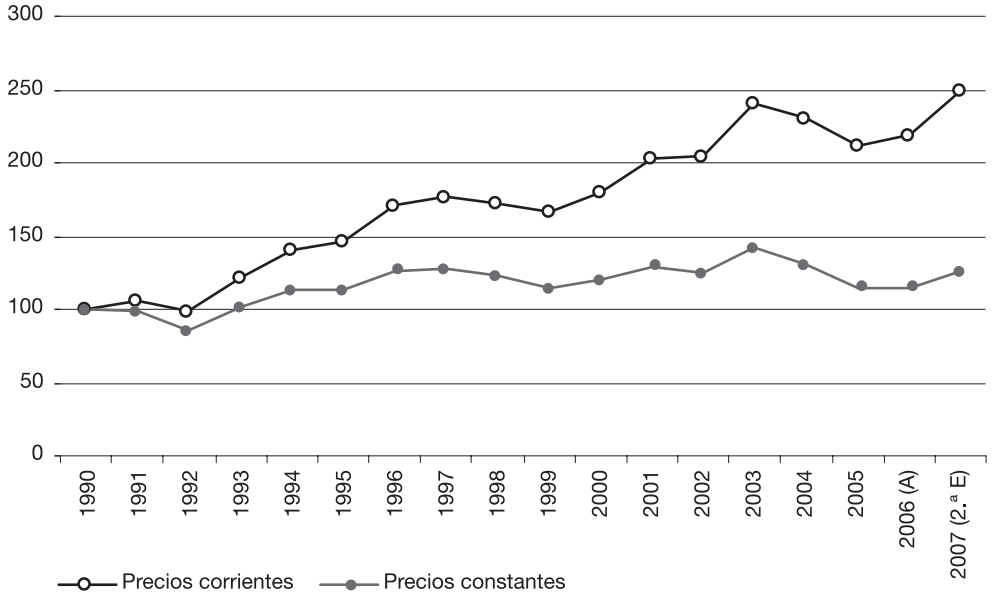
Agricultura

Frente a los pobres resultados del ejercicio anterior ocasionados por la escasez de precipitaciones, la actividad agraria durante 2007 mostró una notable recuperación. La renta agraria total ascendió a 25.030,7 millones de euros en términos corrientes y de 13.524,8 euros por Unidad de Trabajo Anual en términos constantes, registrando un avance del 10,3 por 100 respecto a 2006 (gráfico I-6). Esta evolución global positiva respondió sobre todo al fuerte crecimiento de las producciones vegetales que contrarrestaron los pobres resultados de la producción ganadera que sufrió, por su parte, una bajada considerable del precio en origen de sus productos.

El avance en la renta agraria estuvo liderado por las producciones vegetales cuyo valor aumentó un 12,0 por 100, como consecuencia de un incremento del 5,2 por 100 de la producción y de un 6,5 por 100 de los precios. Dentro de la producción vegetal destacó el comportamiento de la producción de cereales, que aumentó tanto en cantidad, un 22,3 por 100, como sobre todo en precio, un 31,8 por 100. La subida del precio de los cereales, concentrada principalmente en el último trimestre del año, se explica principalmente por la evolución de los mercados internacionales, en los que se observa que junto a la creciente demanda de países como China e India, en 2007, por razones meteorológicas, se produjeron malas cosechas en algunos de los grandes países productores. A estos factores se suma, además, el

GRÁFICO I-6

EVOLUCIÓN DE LA RENTA AGRARIA POR UNIDAD DE TRABAJO ANUAL, 1990-2007 (1990=100)



Fuente: MAPA, *Renta Agraria, 2007*. Segunda Estimación, enero de 2008.

interés que por esta materia prima han manifestado los mercados de futuros, provocando mayores tensiones en los precios de los mercados al contado.

El elevado precio de los cereales empujó al alza el coste de los piensos lo que repercutió negativamente en la producción ganadera. El consumo intermedio de piensos, que afectan exclusivamente a la producción ganadera y que constituyen la partida de mayor peso entre los consumos intermedios del conjunto de la producción agraria (un 45,9 por 100 del total) aumentó un 16,7 por 100 en 2007, como resultado de un aumento en la cantidad utilizada pero sobre todo por el incremento en el precio, un 10,9 por 100.

Sólo las producciones de leche, huevos y aves aumentaron de precio durante 2007, repercutiendo parte de la subida en el coste de

los consumos intermedios. De hecho, el conjunto del ejercicio resultó crítico para el resto de la producción ganadera que junto a la considerable subida de los precios de los piensos, sufrieron una bajada generalizada de los precios de sus producciones[42], una creciente competencia de importaciones de terceros países y el impacto negativo de la enfermedad de la lengua azul.

Escaso dinamismo estructural del sector agrario

Esta situación no es novedosa, de hecho, el CES en su Informe 1/2007, de 21 de noviembre, sobre *Estrategias y medidas para una nueva estructura de costes y rentas en el sector primario* ya se hizo eco del impacto de los consumos intermedios sobre el valor de la producción final agraria. En el Informe se pone de manifiesto el escaso dinamismo del sector agrario en los últimos años, de manera que la variación media anual del VAB en precios corrientes del sector agrario ascendió a 1,3 por 100, para el periodo 2000-2006, mientras que el PIB crecía a una media anual del 7,8 por 100. La ocupación en el sector agrario se redujo de media para ese mismo periodo un 2,0 por 100, mientras que para el conjunto de la economía aumentaba un 3,2 por 100. Todo ello, acompañado, además de una disminución en el número de explotaciones.

Ante esta situación, el CES estimó conveniente recomendar la aplicación de medidas que traten de mantener las rentas del sector. Junto a intervenciones para reducir los costes de producción (recuadro I-5) los apoyos públicos han de hacer énfasis en aspectos como la modernización de las explotaciones y empresas agrarias, el desarrollo de herramientas de gestión, la mejora de las estructuras comerciales propias del sector o el establecimiento de una mayor eficacia y transparencia de los mercados.

Reforma de las OCM de frutas y hortalizas y del vino

Desde el ámbito comunitario, durante 2007, se aprobaron las reformas de las OCM de frutas y hortalizas y la del sector vitivinícola, ambas de especial interés para España. La reforma de la OCM de frutas y hortalizas ha supuesto una simplificación respecto a la anterior OCM y prevé la incorporación gradual de las ayudas a la transformación al Régimen de Pago Único. Para los productos en fresco se mantiene parte de la anterior OCM, apostando por la concentración de la

[42] El mayor descenso en precios correspondió a la producción de conejos (–21,6 por 100), seguido del porcino (–8,3 por 100), vacuno (–7,7 por 100) y ovino y caprino (–4,2 por 100).

RECUADRO I-5

PROPUESTAS PARA REDUCIR COSTES EN EL SECTOR AGRARIO

- La introducción de nuevas tecnologías y la aplicación de las mismas a la gestión de las explotaciones, incluyendo la universalización de las herramientas informáticas, la transferencia del conocimiento y la I+D+i.
- La mejora continua de la maquinaria agrícola y el uso más eficiente y racional de la energía y los recursos naturales.
- El impulso de fórmulas de gestión, con carácter general y de forma especial las dirigidas a la adquisición de los insumos (fertilizantes, semillas, energía, piensos, fitosanitarios, entre otros), desarrolladas por los propios actores mediante el fomento del asociacionismo y el cooperativismo, de forma que permita un abaratamiento de sus costes.
- El asesoramiento técnico y formación con el objetivo de elevar el grado de eficiencia y eficacia de las explotaciones agrarias.
- La adecuación de las estructuras agrarias que permita un uso racional de los *inputs* con el objetivo de fomentar una agricultura de carácter sostenible, favoreciendo una adecuada gestión de los residuos resultantes.
- Continuar trabajando por una mejor adaptación de la fiscalidad a la renta y la actividad del sector, incorporando el gasóleo profesional agrícola.

Fuente: CES, Informe 1/2007, de 21 de noviembre, sobre *Estrategias y medidas para una nueva estructura de costes y rentas en el sector primario.*

oferta a través de las organizaciones de productores; productores que pasan a compartir la responsabilidad en la gestión de la crisis. En cuanto a la OCM del vino, se retrasa la liberalización de plantaciones hasta el año 2018 y se mantienen diversas medidas de gestión con periodos transitorios que no desaparecerán hasta la campaña 2013/2014. España se constituye como el principal perceptor de fondos, absorbiendo un 31,0 por 100 del presupuesto asignado a esta OCM.

Desarrollo rural

En política de desarrollo rural, destacó, por un lado, la aprobación del Marco nacional para el desarrollo rural 2007-2013 que sirve de base para los programas de desarrollo rural cofinanciados por el FEADER hasta 2013, y por otro lado, la aprobación de la Ley de Desarrollo sostenible en el medio rural[43], cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen de este Consejo[44].

[43] Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural. Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural.

[44] Dictamen 4/2007, de 26 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural.

Hasta la aprobación de esta Ley, España había venido cubriendo la ausencia de una política rural propia con la aplicación de reglamentos comunitarios; sin embargo, dado el creciente grado de subsidiariedad de los Estados miembros en la política rural resultaba necesaria la aprobación de una legislación propia adecuada. La nueva normativa apuesta por el establecimiento de criterios e instrumentos de colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones implicadas en el desarrollo rural —estatal, autonómica y local— y pretende constituirse en el principal instrumento para disminuir las diferencias existentes entre el medio urbano y el rural a través del fomento de la actividad económica, de la dotación de infraestructuras y equipamientos públicos básicos y de la potenciación de unos servicios básicos de calidad.

Seguridad Social Agraria

Finalmente, en otro orden de cosas, cabe destacar la puesta en marcha del nuevo sistema de la Seguridad Social Agraria[45] que permitirá dotar a los profesionales del sector de un sistema de protección social más adecuado, cuyo Anteproyecto de Ley fue objeto de Dictamen del CES[46]. El nuevo modelo crea un sistema especial para el sector agrario que se encuadrará en el marco del Régimen de Trabajadores Autónomos, pero haciéndose eco de una serie de especificidades.

Pesca

A mediados de 2007 el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) publicó por primera vez indicadores económicos del sector pesquero extractivo lo que permitirá realizar un acercamiento anual a los resultados del sector, a su comportamiento económico, facilitando el seguimiento del sector clave para realizar una política pesquera adecuada y racional. De acuerdo con estos indicadores económicos, el resultado económico final de la actividad productiva, o Valor Añadido Bruto (VAB) a precios del productor, alcanzó los 886,90 millones de euros.

[45] Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se Procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

[46] Dictamen 13/2006, de 25 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se Procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

CUADRO I-12

MACROMAGNITUDES DE LA PESCA EXTRACTIVA EN 2005

(Precios del productor, millones de euros)

Macromagnitudes	Aguas nacionales	Aguas no nacionales	Total sector
1. Producción	**815,95**	**1.068,59**	**1.884,54**
2. Consumos intermedios	**364,28**	**633,36**	**997,64**
3. Valor Añadido Bruto (1-2)	**451,67**	**435,23**	**886,90**
4. Amortizaciones	91,19	100,43	191,62
5. Valor Añadido Neto (3-4)	**360,48**	**334,80**	**695,28**
6. Subvenciones[1]	23,89	21,15	45,04
7. Otros impuestos sobre la producción	0,31	0,11	0,42
8. Renta de la Pesca (5+6-7)	**384,06**	**355,84**	**739,90**
9. Renta de la Pesca sin subvenciones (8-6)	360,17	334,69	694,86
10. Ocupados (miles UTA)[2]	20,44	22,30	42,73
11. Renta de la pesca por ocupado (en euros) (8/10)	**18.793,31**	**15.958,38**	**17.314,08**

1) Incluye subvenciones a los productos y otras subvenciones a la producción.
2) Unidad de trabajo año. Equivale al trabajo desarrollado por una persona a tiempo completo en un año.

Fuente: MAPA-SGEA-*Encuesta de Indicadores Económicos del Sector Pesquero Extractivo* e INE.

El valor de los consumos intermedios alcanzó en 2005 el 52,9 por 100 de la producción pesquera (cuadro I-12). Tres partidas llegan a representar dos terceras partes del total de consumos intermedios; se trata de combustible y lubricantes (el 36,3 por 100), repuestos, reparación y mantenimiento (el 15,4 por 100), y otros servicios (el 14,6 por 100). Teniendo en cuenta, que en dicho año el número de ocupados en el sector de la pesca, en términos de Unidades de Trabajo Anual (UTA), era de 42.734 personas, la renta de la pesca por ocupado[47] se situó en 17.314,08 euros.

Principales retos para el sector de la pesca

Desde una perspectiva temporal más amplia, tal y como se recoge en el Informe del CES 1/2007, sobre *Estrategias y medidas para una nueva estructura de costes y rentas en el sector primario,* se observa que la pesca atraviesa una difícil situación derivada de una disminución de los ingresos tanto por las restricciones en las capturas como por la combinación del estancamiento de los precios de primera venta de los productos con el considerable aumento del valor

[47] La renta de la pesca por ocupado representa la renta que el sector es capaz de generar a partir de una Unidad de Trabajo Anual (UTA).

RECUADRO I-6

PROPUESTAS PARA EL SECTOR PESQUERO DEL INFORME 1/2007 DEL CES

Desde la perspectiva de los ingresos:

- Mejorar el control de las importaciones de forma que cumplan las mismas exigencias y requisitos que impone la normativa comunitaria a la producción de las flotas de los Estados miembros.
- Prohibir las importaciones de buques pertenecientes a listas de flotas «IUU» (ilegales, no controladas y no reguladas).
- Impulsar la mejora de la calidad y presentación del pescado mediante planes diseñados por todos los agentes económicos y sociales implicados, así como la mejora de la trazabilidad[48], que hagan los productos españoles más atractivos y seguros que los de otras procedencias.
- Apoyar la divulgación de los informes científicos que señalan los beneficios nutricionales derivados de la ingesta de pescado.
- Promover una mayor participación de los productores en la cadena de comercialización y distribución pesqueras.

Desde la optimización de costes destacan las siguientes medidas:

- Realizar un estudio de las repercusiones de las fluctuaciones en el precio de los combustibles en las distintas zonas y puertos pesqueros de España. Este análisis debería contemplar la evolución de las cotizaciones internacionales del gasóleo en los mercados de referencia y la del precio del combustible en los puertos pesqueros, para determinar su comparativa, así como cualquier posible influencia de las redes de aprovisionamiento y suministro que pueda ser objeto de mejora.
- Impulsar las fórmulas de gestión en este sector dirigidas a la adquisición de los insumos permitiría el abaratamiento de sus costes, especialmente a través de la concentración y agrupación de sus intereses.
- Fomentar la elaboración de proyectos de I+D+i que permitan un mayor ahorro energético mediante un uso más eficiente y la utilización de otras energías alternativas.

Fuente: CES, Informe 1/2007, de 21 de noviembre, sobre *Estrategias y medidas para una nueva estructura de costes y rentas en el sector primario.*

de los consumos intermedios, sobre todo del combustible. A la hora de revertir esta tendencia el CES plantea una serie de medidas que tratan tanto de incrementar los ingresos del sector como de moderar el impacto de los costes sobre su rentabilidad (recuadro I-6).

Libro Blanco de la Pesca

En noviembre el MAPA presentó el Libro Blanco de la Pesca, documento que tratará de constituir una base para el desarrollo de la política pesquera que propone actúe en una triple dirección: proteger los recursos pesqueros, realizar planes de gestión adecuados y desarrollar una gestión basada en la defensa del ecosistema. El Libro Blanco, en lo relativo a la pesca extractiva, gira en torno a las siguientes líneas estra-

[48] La trazabilidad de los alimentos alude a la capacidad para seguir el recorrido de los productos alimentarios a través de todas las fases de producción o importación hasta el consumo final.

tégicas: *a)* Recursos pesqueros, con el objetivo de garantizar una gestión sostenible basada en el ecosistema; *b)* Estructuras pesqueras, adaptando la flota a la disponibilidad de los recursos para evitar la sobreexplotación; *c)* Transformación y comercialización, para dinamizar la demanda y mejorar la competitividad del sector potenciando las organizaciones de productores y mejorando los mecanismos para la formación de los precios; *d)* Acuerdos y relaciones internacionales, con una participación activa de España en los acuerdos de pesca, teniendo en cuenta los intereses de las empresas españolas en terceros países, y propugnando el control de la pesca ilegal, no declarada y no regulada, que afecta a los caladeros y ejerce una competencia desleal; finalmente, *e)* Control, inspección y vigilancia, objetivos que contribuyen directamente a garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros.

En lo relativo a la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas pesqueras, en enero de 2008, se aprobó el Plan de reactivación del sector pesquero español que contará con una línea de préstamos del Instituto de Crédito Oficial y que contempla medidas relativas a la gestión de los recursos, a promover artes de pesca selectivas que reduzcan las capturas accesorias, mejorar las condiciones de trabajo y de seguridad, fomentar la calidad y seguridad de los alimentos y la creación de organizaciones de productores.

En cuanto a los avances normativos, destacó tanto la aprobación del Real Decreto 543/2007[49] por el que se Determinan las normas de seguridad y de prevención de la contaminación a cumplir por los buques pesqueros menores de 24 metros de eslora, como la de la Ley 9/2007, de 22 de junio, sobre Regularización y actualización de inscripciones de embarcaciones pesqueras en el Registro de Buques y Empresas Navieras y en el Censo de la Flota Pesquera Operativa.

Medidas de la UE en política pesquera y marítima

En el ámbito comunitario, la necesidad de desarrollar unas pesquerías sostenibles con una gestión, no enfocada solo al corto plazo, sino como una estrategia de medio y largo plazo desde una perspectiva social, económica y biológica ha determinado el establecimiento de los Totales Admisibles de Captura (TAC) para el año 2008. Como resultado España incrementó las posibilidades de pesca de merluza, sobre todo en la zona sur por los buenos resultados de los

[49] Real Decreto 543/2007, de 27 de abril, de Normas de seguridad y de prevención de la contaminación para buques pesqueros menores de 24 metros de eslora.

planes de recuperación, y jurel; las de gallo o rape se mantienen estables, mientras que las de cigala, bacaladilla y caballa descienden sustancialmente; asimismo, se estimó conveniente mantener cerrado el caladero de la anchoa en el Golfo de Vizcaya.

El 1 de enero de 2007 comenzó a aplicarse el Plan plurianual para la recuperación del atún rojo del Atlántico Este y del Mediterráneo que, con una duración prevista de quince años, contempla una reducción del TAC de aproximadamente el 20 por 100 para el ejercicio 2010, una ampliación de la temporada de veda, un aumento en la talla mínima, además de medidas de mayor control de los procesos de pesca y comercialización de inspección o de regulación de la pesca deportiva.

En 2007, la Comisión aprobó el programa operativo para el sector de la pesca española para el periodo de programación 2007-2013. Para el desarrollo del programa España contará con una financiación de 1.561,4 millones de euros para las regiones objetivo de convergencia, de los cuales el 60,6 por 100 serán aportados por el Fondo Europeo de la Pesca (FEP)[50]; para las regiones no incluidas en el objetivo de convergencia la financiación asciende a 526,9 millones y la cofinanciación del FEP será del 35,3 por 100. Aunque la cifra que se percibirá del Fondo Europeo será inferior a la recibida durante el periodo de programación anterior, España se sigue manteniendo como principal receptor de recursos de este fondo.

Atendiendo a los escasos riesgos de distorsión de la competencia de las ayudas estatales al sector, la Comisión Europea aprobó en 2007 un Reglamento[51], que eleva el límite máximo de lo que se considera ayuda de *minimis,* sosteniendo que las ayudas que no excedan de un máximo de 30.000 euros por beneficiario[52] durante un periodo de tres años no afectan al comercio entre los Estados miembros y/o no falsean o amenazan la competencia.

[50] El Fondo Europeo de la Pesca sustituye al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) para el periodo de programación 2007-2013. Véase, CES, Memoria 2006.

[51] Reglamento (CE) núm. 875/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de *minimis* en el sector pesquero y que modifica el Reglamento (CE) núm. 1860/2004.

[52] Hasta la aprobación del Reglamento, el montante era de 3.000 euros.

Finalmente, cabe reseñar como hecho relevante de 2007, la adopción por parte de la Comisión Europea de una Comunicación, Libro Azul y un Plan de acción que establecerán las bases de la política marítima integrada de la Unión Europea cuyo objetivo es superar el tratamiento sectorial en la gestión de los recursos marítimos a través de la coordinación, integración y/o vertebración de todas las actividades relacionadas con el mar.

Acuicultura

La producción acuícola en 2006[53] alcanzó su máximo histórico, tanto en cantidad como en valor, poniendo de relieve las buenas expectativas del sector y reforzando su papel como alternativa para satisfacer la creciente demanda de pescado, posicionándose como una actividad complementaria a la pesca, con elevadas expectativas de crecimiento y de generación de empleo.

A pesar de que cuatro quintas partes de la cantidad producida por el sector correspondan al mejillón[54], otras especies con buenas expectativas de mercado aparecen y/o se consolidan, lo que permitirá diversificar la producción y ofrecer nuevos productos a los consumidores. Además de la producción de trucha, que parece mantenerse estable en el tiempo, destacan los avances en la producción acuícola de peces marinos: dorada, lubina, rodaballo y atún, especies ya consolidadas que aumentaron su producción hasta aproximadamente las 38.000 toneladas[55] en 2006, así como el crecimiento en la producción de corvina, cerca del 150 por 100 en el último año, constituyéndose como la quinta especie en términos de producción.

En cuanto a las medidas de apoyo al sector destacan: el Plan estratégico de acuicultura española, que pretende mejorar la competitividad de la acuicultura española en un entorno global, así como promover su imagen de actividad rentable y de factor de desarrollo de las comunidades costeras[56]; el Plan de acción internacional de la

[53] Último ejercicio para el que se disponían datos en el momento de elaboración de esta Memoria.

[54] El mejillón aumentó su producción en un 40 por 100 en 2006 respecto a 2005, alcanzando las 301.865,9 toneladas. Pero, a pesar de ser la especie de mayor peso en el volumen producido, el valor de su producción sólo representa un 30 por 100 del valor de la producción acuícola.

[55] La dorada y la lubina muestran un descenso en sus precios que en parte responde a la competencia de las importaciones provenientes de Grecia, Turquía y Francia.

[56] Los escenarios que plantea son de aumentar la producción de peces hasta 73.000 toneladas en 2010 y 152.000 toneladas en 2015.

acuicultura marina[57], puesto en marcha en 2007, con el objetivo de fomentar la acuicultura sostenible, fortalecer la cooperación al desarrollo mediante la colaboración empresarial; y finalmente, los Planes nacionales de cultivos marinos, que están principalmente orientados a la introducción de nuevas especies, así como a la optimización de las condiciones de producción, gestión ambiental y patologías, entre otras. Además de los Planes enumerados, cabe reseñar algunos Convenios de colaboración entre el MAPA y el sector, como el relativo a la integración de discapacitados en empresas acuícolas o el establecido con el Centro de cooperación del Mediterráneo de la Unión Mundial para la Naturaleza que establece las líneas directrices para el desarrollo de una acuicultura sostenible.

3.2.2. **Industria y energía**

El sector industrial reveló en 2007 un tono más expansivo que en el ejercicio anterior, aunque con un perfil decreciente a lo largo de los trimestres. La fortaleza de la inversión en bienes de equipo junto al buen comportamiento de la actividad exportadora resultaron claves para los buenos resultados anuales de conjunto.

El VAB de la industria avanzó un 3,1 por 100 en 2007, dos décimas por encima del crecimiento registrado el ejercicio anterior (gráfico I-7). La progresiva aceleración que venía experimentando el VAB de la industria desde 2005 registró su máximo en el primer trimestre de 2007, con un crecimiento interanual del 5,0 por 100; a partir de ese periodo, la actividad secundaria suavizó su ritmo de crecimiento llegando a un avance interanual del 1,4 por 100 en el cuarto trimestre.

No obstante, en términos de empleo equivalente a tiempo completo de la Contabilidad Nacional Trimestral[58], la actividad industrial destruyó empleo en 2007, con un descenso del 0,9 por 100, frente al aumento del 0,1 por 100 de 2006. De acuerdo con la EPA, la ocupación en la industria se redujo en un 0,9, y concretamente, la de la industria manufacturera cayó un 0,6 por 100.

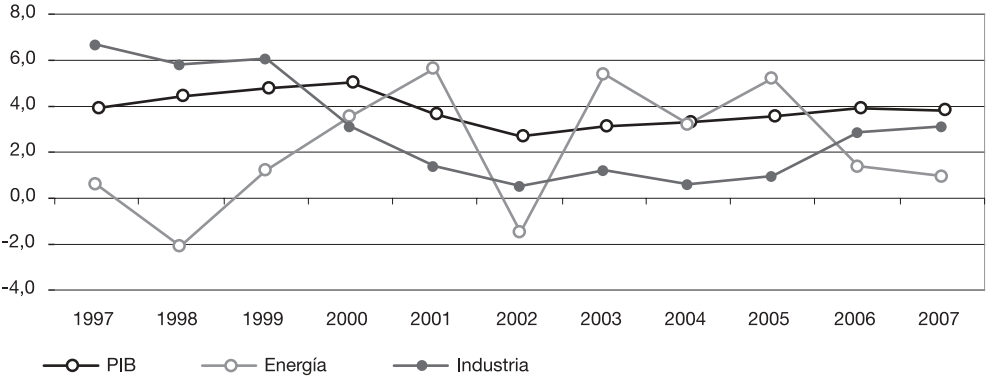
[57] Este Plan se desarrollará en 2007 y 2008 con una partida presupuestaria de 2,52 millones de euros.

[58] Incluye energía.

GRÁFICO I-7

VAB DE LA INDUSTRIA Y LA ENERGÍA, 1997-2007

(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

Índice de Producción Industrial

El Índice de Producción Industrial (IPI) revela esta moderación en el crecimiento del conjunto de la industria española. Su índice general creció de media un 2,3 por 100, 1,4 puntos por debajo del crecimiento registrado en el ejercicio anterior, año que se calificó de extraordinario atendiendo a unas expectativas empresariales favorables y a la recuperación de los principales socios comerciales. De hecho, el crecimiento del IPI en 2007 resulta todavía bastante superior al computado en 2005, cuando sólo avanzó un 0,1 por 100.

No obstante, en términos interanuales por trimestres, se advierte que la ralentización en el ritmo de avance se vino produciendo de manera gradual, agravándose en el último trimestre del año, de modo que en el primer trimestre el IPI creció a una tasa media interanual de 4,3 por 100 y finalizó el cuarto trimestre con una tasa del 1,2 por 100.

Considerando el destino económico de los bienes, se observa que todas las producciones registraron tasas de crecimiento positivas aunque más moderadas que las de 2006. Nuevamente fueron los bienes de equipo los que lideraron el avance, de modo que su producción creció un 6,2 por 100, dos puntos por debajo del crecimiento de 2006, pero muy por encima de la caída del 0,7 por 100 experi-

mentada en 2005. De igual modo, la producción de bienes intermedios moderó su ritmo de avance creciendo un 1,3 por 100, dos puntos y medio por debajo del registrado en 2006, pero también casi dos puntos por encima de la variación registrada en 2005.

La trayectoria seguida por el IPI de bienes de consumo revela, por su parte, una moderación más acusada en sus ritmos de crecimiento, que llega a tasas negativas en el último trimestre del año. En su conjunto, el IPI de los bienes de consumo creció de media anual un 1,8 por 100, sólo tres décimas por debajo del crecimiento registrado un año antes; sin embargo, la evolución trimestral, en términos interanuales, manifiesta un considerable deterioro, ya que pasó de un crecimiento del 4,8 por 100 en el primer trimestre y cerró el año con una caída del 1,0 por 100. Esta variación tan acusada respondió fundamentalmente al comportamiento del IPI de bienes de consumo duradero, que tras crecer a un ritmo del 16,9 por 100 en el primer trimestre, registró un descenso del 2,4 a final de año, probablemente como resultado de la incertidumbre sobre la evolución a corto y medio plazo del consumo privado, en un entorno de mayores tipos de interés, mayor inflación y, a finales de año, aumento del desempleo.

Atendiendo a la clasificación CNAE-93 (cuadro I-13) se observa la existencia de una considerable desigualdad en la producción de las 25 ramas analizadas en el IPI. En términos de tasas de crecimiento interanual, las ramas de maquinaria y material mecánico, la de muebles, los equipos de precisión, óptica y relojería, y la maquinaria y material eléctrico resultaron líderes en 2007. Por su impacto sobre el conjunto de la producción industrial destacan las ramas: maquinaria y material mecánico, maquinaria y material eléctrico, muebles y productos metálicos que respondieron de manera agregada de más de la mitad del crecimiento del IPI total en 2007.

Del conjunto de las veinticinco ramas de actividad industrial contempladas en el IPI, once presentaron tasas de variación negativas en 2007. Las ramas industriales de extracción de productos energéticos, textil, cuero, confección y equipos informáticos confirman la tendencia al declive manifestada en los últimos años. Asimismo, por ser la rama de mayor ponderación en el IPI, resulta reseñable la caída del índice en la industria de alimentación y bebidas por primera vez desde 2000.

CUADRO I-13

ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD (CNAE-93) 2000-2007 (Tasa de variación media anual)

Ramas de actividad	Ponderación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Industrias extractivas	**1,6**	**1,1**	**–3,2**	**–0,5**	**0,0**	**–4,8**	**–4,0**	**2,4**	**–1,3**
Productos energéticos	0,7	–2,2	–5,3	–2,9	–6,4	–7,4	–13,2	–0,1	–4,2
Otros minerales	0,9	4,7	–1,1	0,7	4,6	–3,0	1,6	3,7	0,3
Industria manufacturera	**88,7**	**3,3**	**–2,0**	**0,4**	**1,5**	**1,2**	**–0,3**	**4,0**	**2,5**
Alimentación y bebidas	12,1	–1,0	1,9	3,7	2,6	2,1	1,6	0,3	–0,3
Tabaco	0,5	1,2	–17,3	6,4	–5,2	–16,5	–2,6	–14,2	2,3
Textil	2,6	–1,0	–2,3	–2,3	–6,8	–6,0	–11,6	–4,4	–2,3
Confección y peletería	2,1	–2,7	–4,9	–22,4	–4,2	–2,8	–9,2	1,2	–3,0
Cuero	1,2	–2,1	–2,8	–4,0	–11,1	–13,6	–14,2	–6,5	–8,4
Madera	2,1	0,0	–13,8	–0,5	0,6	1,5	–2,0	1,4	–0,2
Papel	2,7	3,0	–2,2	6,0	4,0	2,8	–0,6	2,8	2,6
Edición	5,2	1,1	–2,0	10,7	0,2	4,3	4,2	–0,5	4,1
Coquerías	2,5	0,3	–2,8	3,8	10,4	–0,3	1,4	0,1	–1,7
Química	8,5	–1,4	0,8	2,7	4,3	–1,0	0,0	3,8	1,5
Caucho	4,2	5,4	–0,8	7,8	1,9	1,5	–1,1	2,4	2,2
Otros minerales no metálicos	7,2	4,2	1,2	–1,2	1,7	0,8	2,0	3,5	–0,5
Metalurgia	4,3	13,8	–3,6	6,4	1,1	6,2	–2,2	5,5	–0,0
Productos metálicos	8,6	0,7	–5,3	1,8	1,2	0,6	4,7	4,4	4,6
Maquinaria y equipo mecánico	6,1	5,1	1,1	–7,5	–0,7	3,9	–0,3	12,0	10,2
Equipos informáticos	0,5	–9,1	–33,0	–39,1	–34,6	–22,6	0,8	–33,7	–12,2
Maquinaria y material eléctrico	3,3	4,7	0,3	2,2	4,8	6,3	–0,7	18,2	7,1
Material electrónico	1,3	18,7	–15,8	–14,5	–11,4	–0,4	–11,2	0,2	2,6
Equipo de precisión, óptica y relojería	1,1	7,1	–7,9	–19,9	5,3	6,2	–3,2	13,5	7,1
Vehículos de motor	7,4	9,7	–4,1	–2,3	3,9	1,3	–5,5	5,4	3,3
Otro material de transporte	1,7	–2,2	–0,6	–3,8	1,3	1,4	–0,4	3,7	–0,0
Muebles y otras manufacturas	3,6	2,2	3,1	–7,1	–1,5	–2,1	–2,2	12,4	7,4
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	**9,7**	**8,6**	**4,3**	**0,0**	**2,9**	**7,0**	**4,1**	**1,1**	**1,4**
Pro memoria ***PIB en volumen (base 2000)***	—	**5,0**	**3,6**	**2,7**	**3,0**	**3,2**	**3,6**	**3,9**	**3,8**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Sector químico

La producción del sector químico español, que representa casi una décima parte de la industria manufacturera española, creció en 2007 un 3,8 por 100, sobre todo gracias a la buena evolución de los mercados exteriores, y situó a España como el quinto mayor pro-

ductor de la Unión Europea[59]. Dada la elevada concentración geográfica de esta actividad, los buenos resultados registrados por el sector en términos de crecimiento habrían tenido un impacto relevante sobre el crecimiento industrial de Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana, territorios en los que se concentran las tres cuartas partes de la producción del sector.

La demanda de los principales socios comerciales de España, sobre todo durante el primer semestre del año, elevó las exportaciones del sector químico un 7,4 por 100, consolidando la posición competitiva del sector químico español en el marco de la creciente internacionalización que viene experimentando esta actividad en los últimos años. El sector químico español es el segundo mayor exportador tras la industria de la automoción. Con un índice de cobertura del 72,6 por 100 en 2007, tiene como principales destinos de sus exportaciones la Unión Europea (63,0 por 100 del total de las ventas exteriores), destacando Francia, Alemania, Italia y Portugal como principales demandantes.

Los buenos resultados en cuanto a ventas al exterior coinciden con la creciente especialización en las áreas de mayor valor añadido que viene experimentando el sector químico español. La química básica ha pasado de representar el 61,0 por 100 de la actividad hace treinta años a sólo el 40,0 por 100. Las otras dos subramas, la química para la industria y el consumo final y la química de la salud, aumentaron su participación en la producción química en 14 y 7 puntos porcentuales pasando a representar el 34,0 por 100 y 26,0 por 100 de la producción, respectivamente.

En noviembre de 2007 se presentó el Primer informe de sostenibilidad de la industria química en España en el que se exponen los avances del sector en los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Se recuerda que el sector químico es la actividad industrial que más invierte en protección medioambiental en España, seguido de la industria de la alimentación y la bebida y de la metalurgia, generando alrededor de un quinto de las inversiones y gastos ambientales del conjunto de la actividad secundaria en España. Asimismo, se subraya que el sector

[59] Cifras ofrecidas por la Federación Empresarial de la Industria Química Española (FEIQUE).

químico español lidera la inversión española en I+D+i asumiendo un cuarto de la inversión total de la industria y empleando un quinto de los investigadores.

Sector del automóvil

En 2007, la industria del automóvil corroboró la recuperación iniciada en el ejercicio anterior, registrando de acuerdo con los datos de la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC) un crecimiento de la producción del 4,0 por 100, tres puntos porcentuales por encima del avance de 2006. La producción ascendió a 2.889.703 vehículos, de los cuales un 76,0 por 100 correspondió a la producción de turismos que creció un 5,6 por 100, frente al descenso experimentado el año anterior. Estos favorables resultados se trasladaron a las exportaciones, de manera que se incrementaron un 5,0 por 100 en 2007, 3,9 puntos más que en 2006, con 2.389.147 unidades exportadas, es decir un 82,6 por 100 de la producción. Los mercados italiano, francés e inglés permitieron esa mejora en las ventas exteriores, que se vieron asimismo facilitadas por el éxito comercial de algunos de los vehículos adjudicados a las factorías españolas.

Por su parte las matriculaciones de turismos se redujeron en un 1,2 por 100, continuando la tendencia descendente iniciada en 2006, como consecuencia de la menor pujanza del consumo de los hogares españoles. Al igual que sucediera en el ejercicio anterior los mayores avances en matriculaciones se dieron paradójicamente en los segmentos de mayor precio, concretamente los turismos deportivos y los todo terreno, con aumentos en sus matriculaciones del 17,9 y el 14,4 por 100 respectivamente.

En 2007, continuó el proceso de dieselización del parque automovilístico español, de modo que las matriculaciones de vehículos diesel avanzaron un 0,1 por 100 frente al descenso del 4,2 por 100 de las matriculaciones de turismos de gasolina. Los vehículos diésel mantenían una cuota de mercado del 70,8 por 100 en 2007, frente al tercio que representaban diez años antes. Hay que subrayar que la evolución al alza del precio del combustible diésel que llegó a equipararse con el de la gasolina en los primeros meses del año 2008 supone un considerable deterioro de una de las principales ventajas de este tipo de turismos. No obstante, su menor consumo y mayor autonomía, que responden al relevante desarrollo tecnológico experimentado por estos motores en los últimos años, constituyen todavía unas ventajas nada desdeñables de los turismos diésel.

El ejercicio 2007 fue el último de aplicación del Plan Prever que resultó clave para alentar la renovación del parque automovilístico español, contribuyendo a reducir la siniestralidad, la contaminación y el abandono anárquico de coches usados. Durante el ejercicio, 329.687 vehículos se acogieron al plan, un 26,0 por 100 menos que en 2006, puesto que para este último año de aplicación del Prever quedaron excluidos[60] los vehículos de más de 2.500 centímetros cúbicos y los coches usados de menos de cinco años.

Según ANFAC, las previsiones para 2008 son más pesimistas respecto a 2007 prácticamente en todos los segmentos de vehículos, turismos y vehículos industriales, lo cual ya se ha hecho notar en los primeros meses del año.

También en 2008 se empezará a aplicar la nueva fiscalidad sobre los vehículos de turismo basada en emisiones de CO_2. Es de esperar que los segmentos de vehículos más pequeños y menos emisores de CO_2 aumenten sus ventas.

De hecho, los aspectos medioambientales, concretamente los relacionados con la necesaria reducción de emisiones de CO_2 del transporte rodado (pasajeros y mercancías), serán el gran tema a debatir en el ámbito europeo, donde se discutirá una propuesta de Reglamento que limitará las emisiones de CO_2 de los turismos y que podrán tener implicaciones para la industria establecida en España.

Energía

Aunque el crecimiento medio anual de la rama energética, 1,0 por 100, fue cuatro décimas inferior al registrado el año anterior, el análisis de la evolución trimestral indicaba una recuperación gradual en el ritmo de actividad, de modo que se pasó de un descenso del VAB del 3,6 por 100 en el primer trimestre a un aumento del 4,5 por 100 en el último.

La demanda anual de energía eléctrica aumentó un 4,2 por 100 descontada la influencia de la laboralidad y de la temperatura, de

[60] Real Decreto-Ley 13/2006, de 29 de diciembre, por el que se Establecen medidas urgentes en relación con el programa Prever para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente.

modo que alcanzó los 261.063 GWh[61]. Esta demanda fue cubierta en un 79,0 por 100 por el régimen ordinario, dentro del cual destacó el incremento de la producción de ciclo combinado, participando en la generación de electricidad en un 26 por 100[62] en detrimento de la contribución de la energía nuclear y de la de fuel/gas. La producción de régimen especial, que aumentó su peso en cuanto a cobertura de la demanda hasta el 21,0 por 100, registró incrementos tanto en la producción eólica, un 16,2 por 100[63], como en el resto del régimen especial, 6,4 por 100.

Nuevamente en 2007 el saldo de los intercambios internacionales de energía eléctrica fue positivo, superando al de 2006 en un 76,0 por 100, gracias al significativo aumento de las exportaciones a Portugal y Marruecos, que permitió compensar el aumento del saldo importador con Francia. De hecho, entre los acontecimientos más relevantes del año destacó la puesta en marcha, el 1 de julio de 2007, del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL) constituyendo un paso decisivo en la integración de los mercados eléctricos español y portugués, en el sentido de avanzar hacia un sistema único de regulación y de tarifas[64] en la península ibérica.

La puesta en marcha del MIBEL ha sido un primer paso en el desarrollo de las interconexiones eléctricas necesarias para la integración de España un futuro mercado único europeo y, en definitiva, para garantizar el suministro de electricidad, aspecto, este último, que requiere, igualmente, apoyos a tecnologías como la cogeneración de alta eficiencia, que parece haber experimentado un considerable impulso con la aprobación del Real Decreto 616/2007[65], y un mayor desarrollo de las redes de distribución internas.

---

[61] Red Eléctrica de España, *Informe anual 2007*.

[62] Red Eléctrica de España, *Boletín mensual*, diciembre 2007.

[63] La energía eólica ha venido aumentando su presencia en la generación de electricidad en España de tal modo que en 2007 llegó a cubrir el 10 por 100 de la demanda. Destaca el máximo histórico alcanzado el 19 de marzo de 2007 con una producción diaria de 169.194 MWh cubriendo el 23,2 por 100 de la demanda eléctrica de ese día.

[64] Cabe subrayar, no obstante, que en lo relativo a unificación tarifaria en la Península no se ha producido ningún avance, posponiéndose expresamente dicho aspecto.

[65] Tanto con el Real Decreto 616/2007, de 11 de mayo, de Fomento de la cogeneración, como a través del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, que Establece el régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

En el ámbito normativo que regula la actividad del sector eléctrico destacó la aprobación de la Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Los aspectos más relevantes de la nueva norma son: la creación de la figura del transportista único, la creación de la oficina de cambios del suministrador[66] y la modificación en la definición de distribuidora, que ya no podrá realizar ventas de energía a tarifa. A partir del 1 de enero de 2009, el suministro pasa a ser ejercido en su totalidad por los comercializadores en libre competencia. Hasta esa fecha se mantiene el suministro a tarifa y a partir de ese momento se crean las tarifas de último recurso, que son los precios máximos establecidos por la Administración para aquellos consumidores que reciben el suministro como servicio universal.

La existencia de un suministro a tarifa junto a unos crecientes costes en la generación han hecho surgir, en los últimos ejercicios, lo que se ha denominado el déficit tarifario y así se ha reconocido desde la Administración[67]. El pago de este déficit a las empresas eléctricas se realizará con la colocación de títulos de deuda a través de subastas organizadas por la Comisión Nacional de la Energía (CNE)[68]. En los primeros meses de 2008, la CNE resolvió que parte de ese déficit tarifario, concretamente del déficit de 2006, se compensaría con la obligación de pago por parte de las eléctricas ocasionada por los derechos de emisión de CO_2 que recibieron sin contrapartida en los ejercicios 2006 y 2007[69].

Por lo que respecta a los hidrocarburos[70], frente al descenso registrado el año anterior, el consumo de productos petrolíferos creció un 1,3 por 100 en 2007, 2,5 puntos por debajo del crecimiento de la

[66] Será responsable de la supervisión de los cambios de suministrador, tanto para electricidad como gas.

[67] Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre o el Real Decreto 871/2007, de 29 de junio.

[68] La subasta del déficit de 2007, realizada en diciembre, quedó desierta, lo que se justificó por la especial situación en la que se encontraban los mercados financieros en ese momento. Al cierre de la presente memoria todavía no se había llevado a cabo la segunda subasta de títulos.

[69] Esta compensación nació como consecuencia del Real Decreto-Ley 3/2006.

[70] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre 2007.

actividad económica general, revelando una menor intensidad petrolera del sistema productivo. El consumo de gas natural creció un 4,3 por 100 respecto al ejercicio anterior, 1,1 punto por encima del avance de 2006, este repunte respondió sobre todo a las adversas condiciones meteorológicas del cuarto trimestre.

Durante 2007, continuó aumentando el peso de los gasóleos dentro del consumo de los hidrocarburos líquidos; éstos junto a los querosenos, alcanzaron el 56,6 por 100 de participación en el total del consumo de los productos petrolíferos en España en 2007; más de la tercera parte de esta demanda se cubre con importaciones. Por el contrario, las demandas de gasolinas y fuelóleos descendieron un 3,5 por 100 y un 4,1 por 100, respectivamente, acusando la primera de ellas la progresiva dieselización del parque automovilístico español.

Los precios medios de venta al público tanto de la gasolina 95 IO como del gasóleo de automoción experimentaron subidas del 14,4 y del 18,0 por 100, respectivamente, como consecuencia de la evolución al alza de la cotización internacional del crudo y, operando en sentido contrario, de la trayectoria del tipo del cambio del euro respecto al dólar. A pesar del avance, estos precios se encuentran entre los más bajos de la Unión Europea, 25,2 céntimos/litro menos que la media europea en el caso de la gasolina 95 IO y 19,2 céntimos/litro menos para el gasóleo.

En cuanto al gas natural, tanto el consumo convencional como el destinado a la generación eléctrica mostraron avances respecto a 2006. Las entregas al sector eléctrico aumentaron un 7,0 por 100, subrayando el dinamismo de las centrales de ciclo combinado, de modo que a finales de ejercicio representaban el 34,5 por 100 de la demanda de gas. El 65,5 por 100 restante correspondió a la demanda convencional, que manifestó un menor recurso al mercado a tarifa a favor del mercado liberalizado, de modo que, la demanda en el primero registró un descenso del 11,2 por 100 mientras que el mercado libre creció un 7,7 por 100.

En línea con los avances normativos en el sector eléctrico, destacó la aprobación de la Ley 12/2007, de 2 de julio[71] que, igualmente, intro-

[71] Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

CUADRO I-14

PRINCIPALES VARIABLES Y SITUACIÓN COMPARADA EN RELACIÓN A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

Conceptos	Nivel internacional	Europa	España	Comparativa situación española
Evolución del consumo Energía (primaria 1975 vs. 2006 (datos BP)	Incremento del 88% (5.786 Mtep 1975 a 10.878 Mtep 2006)	Incremento del 30% (1.331 Mtep 1975 a 1.722 Mtep 2006)	Incremento del 139% 60,8 Mtep 1975 a 144 Mtep 2006)	El consumo de Energía Primaria desde la década de los 70 ha **crecido casi el doble** que la media de países del entorno europeo. Esto se explica por el bajo punto de partida de desarrollo económico del que partía el país.
Evolución intensidad Energía Primaria	–1,5% anual entre 1990 y 2004	–1,4% anual entre 1990 y 2005	+5,1% entre 1990 y 2004	Se observa un aumento de la Intensidad Energética, frente a los descensos generalizados a nivel mundial y europeo. Esta tendencia empieza a invertirse gracias a los esfuerzos realizados en los últimos años y a unas condiciones meteorológicas más suaves.
Mix de fuentes	**2005:** Petróleo (36,4 %) Carbón (27,8%) Gas natural (23,5%) Nuclear (6%) Hidroeléctrica (6,3%)	**2005:** Petróleo (37,2 %) Carbón (18%) Gas natural (23,9%) Renovables (6,3%)	**2006:** Petróleo (48 %) Carbón (13%) Gas natural (21%) Renovables (7%) Nuclear (11%)	El *mix* energético español tiene una excesiva **dependencia** de los hidrocarburos, un 69%. En concreto se hace patente la fuerte dependencia de la economía española del **petróleo** (48%), lo que la hace muy vulnerable a las tensiones recurrentes que rodean a los mercados del crudo.
Consumo por sector	**2004:** Industria (27%) **Transporte (26%)** Otros (38%) Usos no energéticos (9%)	**2004:** Industria (28%) **Transporte (32%)** Residencial (26%) Agricultura (2%) Servicios (12%)	**2004:** Industria (31%) **Transporte (39%)** Residencial (17%) Agricultura (3%) Servicios (10%).	Existe un **menor peso del sector residencial,** como consecuencia de unas menores necesidades de calefacción que otros países de latitudes más altas. Por otro lado, el **peso del sector transporte** es muy significativo (casi un 40%), debido al gran incremento del transporte privado en los últimos años, asociado al incremento de la renta per cápita y del PIB
Dependencia energética	n.a.	**50%**	**80%**	Alta dependencia energética exterior, relacionada con la dependencia de los hidrocarburos como fuente energética, y de los cuales existen pocas fuentes de suministro en España. Esta dependencia viene acentuada por un descenso continuado del grado de autoabastecimiento, con un declive de la producción nuclear y el estancamiento de la generación hidroeléctrica en los últimos años: Compensada por el impulso dado a las energías renovables.
CO_2 (2004)	2004: 26.583 Tn Co_2	2004: 326 Tn Co_2 (7.632 Kg./Persona)	2004: 4.004 Tn Co_2 (8.180 Kg./Persona)	Aunque España está muy por encima de los objetivos fijados en **Kioto** (en torno al 40% frente al 15% previsto inicialmente), su **nivel** de emisiones **por persona** sigue siendo inferior a otros países de su entorno.
Prospectiva consumo	**2030**: un 60% superior al de 2002	**2030**: un 15% superior al de 2000	**2011**: un 12% superior al de 2005	España sigue teniendo unas **previsiones de crecimiento de consumo energético superiores** a las de países de su entorno económico, aunque las medidas previstas pretenden igualar las tasas de crecimiento a la media europea.

Fuente: Comisión Europea y Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España (E4) en Enerclub, *Eficiencia Energética en la Península Ibérica 2007.*

duce las modificaciones necesarias en el ordenamiento jurídico español para garantizar la creación de un mercado interior europeo del gas natural. Destacó, asimismo, la aprobación de un Real Decreto[72] que

[72] Real Decreto 1766/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la Obligación de

modifica lo estipulado en materia de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad y la diversificación de abastecimiento de gas natural.

En julio se presentó el nuevo Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4) que trata de consolidar el esfuerzo llevado a cabo en el Plan 2005-2007. Partiendo de la situación española en el ámbito de eficiencia energética (cuadro I-14), el Plan tratará de generar un ahorro de 87,9 millones de toneladas equivalentes de petróleo (un 60 por 100 del consumo de energía primaria en 2006) y de reducir las emisiones de CO_2 a la atmósfera en 238 millones de toneladas. Los esfuerzos se concentraran en siete sectores (industria, transporte, edificación, servicios públicos, equipamiento residencial y ofimático, agricultura y transformación de energía) y especifica medidas concretas para cada uno de ellos.

3.2.3. **Construcción**

Tras haber sido el protagonista indiscutible en términos de crecimiento del VAB durante los últimos años, el sector de la construcción confirmó en 2007 su desaceleración, ralentizando su ritmo de avance medio anual hasta un 3,8 por 100, 1,2 puntos por debajo del crecimiento de 2006. Esta moderación fue ganando ímpetu a medida que avanzaba el año de modo que de un crecimiento del VAB del 4,5 por 100 en el primer trimestre se pasó a un ritmo del 2,8 por 100 en el último trimestre del ejercicio (gráfico I-8).

Aún así, el sector de la construcción fue el de mayor crecimiento del empleo en 2007, medido a través de la Contabilidad Nacional como empleo equivalente a tiempo completo, con un avance del 5,7 por 100, tres décimas por encima del crecimiento de la ocupación en 2006. No obstante, las tasas de variación interanuales por trimestres revelan un claro perfil desacelerado de esta variable, de modo que se pasó de un crecimiento del 7,4 por 100 en el primer trimestre del año a un 3,3 por 100 en el último.

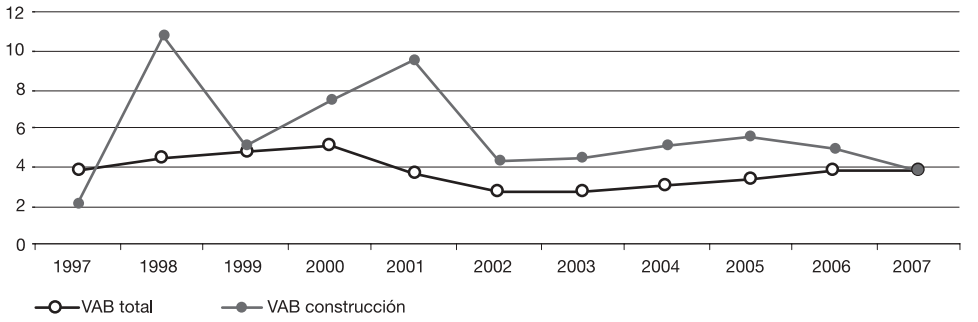
---

mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos.

GRÁFICO I-8

VAB DE LA CONSTRUCCIÓN, 1997-2007

(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

La desaceleración en el crecimiento de la actividad respondió fundamentalmente a la moderación en el crecimiento de la demanda de inversión residencial, que ya se venía produciendo desde 2006, como resultado del empeoramiento en el grado de accesibilidad a la vivienda y de la subida de los tipos de interés y el consiguiente encarecimiento de los créditos hipotecarios.

A pesar de la ralentización de la demanda, el balance del sector en 2006 resultó sorprendentemente positivo con un crecimiento de los visados de vivienda del 16,5 por 100, poniendo de manifiesto la existencia de retrasos considerables en el ajuste entre la oferta y demanda de vivienda, característicos de este mercado. Parece que el mantenimiento de la oferta respondió a la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación que habría provocado un efecto «anticipación» durante el periodo transitorio establecido para su aplicación que se extendió hasta marzo de 2007[73].

[73] Para los seis meses siguientes a la aprobación de dicho código, marzo de 2006, se abrió un periodo transitorio de aplicación de la nueva normativa de modo que las edificaciones presentadas a licencia tenían un cierto margen a la hora de cumplir con los nuevos estándares impuestos por el CTE, este plazo se amplió con determinadas exenciones a la aplicación durante seis meses más, hasta marzo de 2007.

El efecto de base que habría provocado la anticipación de los visados junto con las mayores restricciones crediticias derivadas de la crisis de las *subprime* generaron un ajuste de la actividad constructora durante el ejercicio 2007, sobre todo en su último trimestre.

Todos los indicadores corroboraron esta pauta de desaceleración de la actividad constructora. El empleo, medido por la Contabilidad Nacional a través del empleo equivalente a tiempo completo, registró una considerable moderación en su crecimiento a lo largo de los trimestres, de modo que pasó de crecer un 7,4 por 100 en términos interanuales en el primer trimestre de 2007 a un 3,3 por 100 en el último. El consumo aparente de cemento[74] se redujo un 0,1 por 100, frente al crecimiento del 8,4 por 100 de crecimiento del ejercicio anterior, además el deterioro de este indicador fue ganando ímpetu a medida que avanzaba el año de manera que en el último trimestre del año cayó un 3,5 por 100 en términos interanuales frente al crecimiento del 6,9 por 100 en el primer trimestre.

Pero, además, los indicadores adelantados de la actividad, principalmente los visados de obra nueva, indicaban a finales de año que la tendencia a la desaceleración continuaría a lo largo del ejercicio siguiente. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Fomento, los visados de obra nueva se redujeron un 22,3 por 100 en 2007 frente al crecimiento del 14,2 por 100 del año anterior. En concreto los visados de construcción de vivienda, que representan el 82,5 por 100 del total, se redujeron un 25,2 por 100, mientras que un año atrás habían crecido un 16,5 por 100. Los visados de edificación no residencial también descendieron, un 4,9 por 100, frente al crecimiento del 2,0 por 100 de 2006.

Por su parte, destacó la considerable reducción de la licitación oficial durante 2007, un 15,2 por 100, 46,5 puntos por debajo del crecimiento del ejercicio anterior. Los descensos afectaron a todos y cada uno de los diferentes tipos de obra, aunque destacaron las caídas en la licitación de la edificación residencial y la de carreteras y aeropuertos. Atendiendo a los diferentes niveles de Administración licitante, se observó que sólo la licitación de las Administraciones centrales[75] creció durante 2007, un 3,6 por 100, pero 39,8 puntos por debajo del crecimiento de 2006. Respecto a las Administraciones territoriales, las

[74] Ventas totales más importaciones menos exportaciones.
[75] Que incluye organismos autónomos comerciales y Seguridad Social.

comunidades autónomas redujeron sus licitaciones en un 20,0 por 100 y la administración local en un 33,6 por 100, cuando un año antes habían crecido un 41,0 y un 9,3 por 100, respectivamente.

La incertidumbre respecto a la profundidad del ajuste que podría experimentar el sector junto a los condicionantes impuestos en los mercados financieros como resultado de las turbulencias financieras registradas a finales de 2007 generó una serie de dificultades específicas a determinadas empresas del sector, principalmente a aquéllas que mantienen un elevado grado de apalancamiento para realizar su actividad. En todo caso, dada la peculiar estructura empresarial del sector de la construcción, cualquier previsión sobre el impacto que el cambio de tendencia pueda tener sobre la actividad de la construcción requiere distinguir entre las grandes empresas y las pymes y autónomos. En general, se puede concluir que las primeras son menos vulnerables a una evolución desfavorable de las variables que típicamente sostienen la actividad, como son los bajos tipos de interés y la evolución de la renta disponible de los hogares. Esto es así, fundamentalmente, por dos circunstancias: por un lado, las grandes empresas son las que realizan la mayor parte de la obra civil, para la cual a corto plazo no está prevista una ralentización y, por otro lado, en los últimos años estas empresas han realizado un notable esfuerzo a favor de su internacionalización lo que mitigaría el impacto de la evolución del mercado interior español sobre sus cuentas de resultados.

3.2.4. **Servicios**

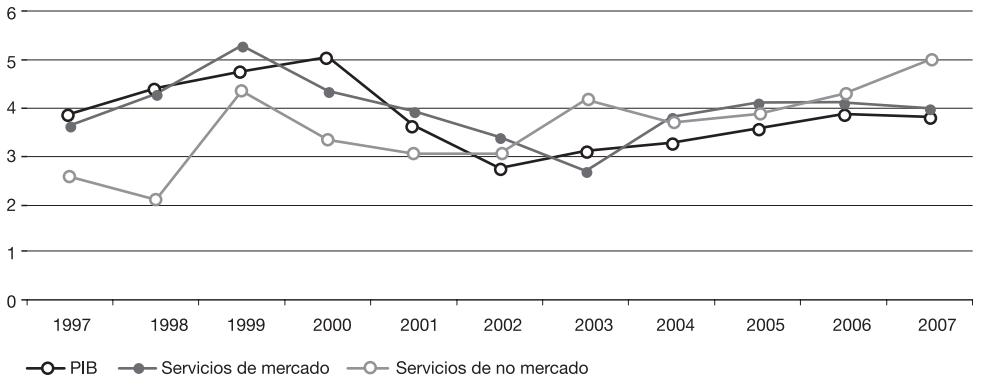
En 2007, el sector servicios se reveló como el más dinámico del conjunto de la actividad productiva, con un crecimiento del 4,2 por 100, una décima por encima del avance de 2006 (gráfico I-9). Desde una perspectiva trimestral el sector reveló una ligera desaceleración, explicada por el menor dinamismo de sus dos componentes, servicios de mercado y de no mercado.

El empleo en servicios moderó su crecimiento respecto al año previo. Con un avance, en términos de empleo equivalente a tiempo completo de la Contabilidad Nacional Trimestral, del 3,6 por 100, cuatro décimas por debajo del crecimiento de 2006, fue tras la construcción el sector más dinámico en este ámbito y comparte con aquél un perfil desacelerado por trimestres.

GRÁFICO I-9

VAB DE LOS SERVICIOS DE MERCADO Y DE NO MERCADO, 1997-2007

(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

Según los Indicadores de Actividad del Sector Servicios del INE correspondientes a 2007, la cifra de negocios del sector terciario aumentó en un 6,7 por 100, tres décimas por debajo del aumento de 2006. Todos los sectores contribuyeron a este crecimiento, aunque el incremento de la cifra de negocios del sector de servicios a empresas resultó reseñable con un 9,5 por 100, 1,1 puntos por encima del crecimiento de 2006; dentro de este sector destacaron los avances de los servicios de investigación y seguridad (12,4 por 100), los servicios de selección y colocación de personal (10,2 por 100) y las actividades industriales de limpieza (10,0 por 100). No obstante el subsector de mayor crecimiento en términos de cifra de negocios fue el de servicios informáticos que con un 12,5 por 100 superó en dos puntos el crecimiento del ejercicio anterior.

La ocupación en el sector servicios, de acuerdo con esta misma fuente, registró el mismo crecimiento que en el ejercicio anterior, 2,5 por 100. El mayor avance correspondió a los servicios de empresas con un crecimiento de la ocupación del 3,9 por 100, seguidos de las tecnologías de la información, con un 3,0 por 100; en ambos casos se observa una moderación en el ritmo de crecimiento de la ocupación respecto a 2006.

A lo largo de 2007, se produjeron avances en los trabajos preparatorios para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva de Servicios[76], norma que trata de eliminar los obstáculos legales y administrativos que dificultan la consecución de un mercado interior efectivo en el ámbito de los servicios. En julio, el Gobierno presentó el programa de trabajo para la transposición de la Directiva, siendo las líneas de actuación más relevantes: 1) la elaboración de una Ley «Paraguas» que contendrá los principios generales de la Directiva de Servicios y que aportará un marco jurídico de referencia más allá del periodo de transposición; 2) la colaboración con las comunidades autónomas y corporaciones locales en el ámbito sectorial y horizontal; 3) la transposición normativa, que requerirá varias fases: identificación de la normativa potencialmente afectada, evaluación de la compatibilidad de esa normativa con la Directiva y modificación de la normativa sectorial.

Distribución comercial

En 2007, el índice de ventas del comercio minorista aumentó un 2,6 por 100 en términos reales, un punto por encima del avance del ejercicio anterior. A pesar de estos mejores resultados medios, el análisis trimestral revela una amortiguación en el crecimiento del índice de ventas a lo largo del año, pasando de un crecimiento del 4,6 por 100 en el primer trimestre a un 0,3 por 100 en el cuarto. Esta evolución de las ventas minoristas está estrechamente relacionada con la moderación de la demanda de consumo de los hogares por la erosión sufrida en su renta disponible a causa de los mayores tipos de interés e inflación durante 2007. Esta trayectoria a la baja se agudizó a finales de ejercicio con las turbulencias financieras internacionales y la restricción del crédito resultante, explicando las menores ventas minoristas de algunos bienes duraderos que por su elevado precio suelen financiarse a crédito.

El análisis detallado de los componentes del índice llega a la misma evidencia, tanto el índice de ventas de alimentación como de

[76] Directiva (2006) 123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Para su transposición los Estados miembros disponen de tres años, hasta el 28 de diciembre de 2009. Se recuerda que dentro del ámbito de aplicación de la norma no están incluidos los servicios: no económicos de interés general, los financieros, los de redes de comunicaciones electrónicas, transportes y servicios portuarios, los de las empresas de trabajo temporal, los sanitarios (públicos o privados), los audiovisuales, las actividades monetarias de juegos de azar, los vinculados al ejercicio del poder público, los sociales, los privados de seguridad, y los prestados por notarios y agentes judiciales.

no alimentación crecieron de media por encima del ejercicio anterior, 1,3 y 3,4 por 100, respectivamente, sin embargo moderaron su ritmo de avance a lo largo de los trimestres; de hecho, en diciembre ambos índices registraron valores negativos. Respecto a los productos no alimenticios, se observó un incremento en el índice de ventas en equipo personal (vestido y calzado), un 4,2 por 100, mientras que el índice de ventas de bienes de equipo del hogar, que son los que en general se adquieren con recurso al crédito, descendió 0,3 por 100.

Desde el punto de vista cualitativo, el indicador de confianza del comercio minorista de la Comisión Europea reveló un considerable deterioro de la confianza del sector respecto a la situación del negocio, –34 puntos, cuatro por debajo de los niveles de 2006; pero, además, indicó un considerable empeoramiento de las expectativas sobre la futura situación del negocio en el sector.

La entrada en vigor a finales de 2007, del texto refundido de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios y las normas de transposición de las Directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios[77], que refunde con aquélla otras leyes como la de Ordenación del comercio minorista o la de garantías de venta de bienes de consumo, tendrá implicaciones para la actividad de la distribución comercial. Recae sobre el sector la responsabilidad de cumplir con las nuevas normas de etiquetado y presentación de los bienes y servicios, de respetar las necesarias garantías y servicios postventa, así como, de asumir, en su caso, la responsabilidad civil derivada de los daños y perjuicios producidos por bienes y servicios defectuosos.

El sector de la distribución comercial será uno de los principales afectados por la Directiva de Servicios anteriormente mencionada[78]. Concretamente, la norma comunitaria supondrá cambios relevantes en la política comercial española, sobre todo en lo relativo a las licencias comerciales municipales y, en el marco normativo estatal y

[77] Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias.

[78] Directiva (2006) 123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

autonómico, a las licencias específicas. Hasta diciembre de 2009, se evaluarán los regímenes de autorización existentes y su compatibilidad con la Directiva.

La Directiva prohíbe (artículo 14) ciertos requisitos que hasta ahora servían para decidir el otorgamiento de autorización de apertura de nuevos establecimientos. En concreto, no se puede recurrir a demostrar la existencia de una «(...) necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos posibles o reales de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente». Es decir, se prohíbe la ordenación de la actividad económica en este ámbito, aunque sí permite supeditar las autorizaciones a razones urbanísticas, medio ambientales y/o de ordenación del territorio. La única vía para introducir la variable económica en el proceso de autorización de apertura sería contar con informes positivos de los órganos de defensa de la competencia.

Otro aspecto que afectará, igualmente, al sistema de autorizaciones de apertura español es la prohibición de la presencia de potenciales competidores en los órganos decisorios para el otorgamiento de licencias, en los que, hasta ahora, solían estar representados las asociaciones de comerciantes.

Además de la regulación sobre licencias comerciales y segundas licencias, el sector de la distribución comercial está afectado por una amplia y prolija normativa, en su mayoría potestad de las comunidades autónomas, sobre aspectos relacionados con los horarios comerciales (horario semanal global, apertura en festivos o periodo de rebajas) o con impuestos específicos a los grandes establecimientos. Estudios recientes[79] apuntan que la regulación del sector en 2007 resultaba más restrictiva que la existente hace diez años. Además señalan que las diferencias en el grado de regulación del sector entre comunidades autónomas han aumentado considerablemente en ese mismo periodo.

[79] Matea, M. Ll. y Mora, J.S., *Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos,* en Banco de España, Boletín Económico, octubre 2007.

Turismo

A pesar de la ralentización en el crecimiento de los principales mercados de origen de turistas para España sobre todo desde la segunda mitad del 2007, del encarecimiento del petróleo y sus efectos directos sobre los costes de transporte y de la apreciación del euro frente al dólar que podría haber afectado a los turistas procedentes del mercado estadounidense, el sector registró unos resultados favorables, de modo que el número de turistas aumentó en un millón frente al ejercicio anterior y permitió consolidar la posición de España entre las primeras potencias mundiales del sector.

De acuerdo con la Encuesta de Movimientos Turísticos en Frontera (FRONTUR), durante 2007, entraron en España 59,2 millones de turistas, un millón de turistas más que en 2006, lo que supone un crecimiento interanual del 1,7 por 100. Reino Unido, Alemania y Francia continuaron siendo los mercados emisores líderes, concentrando un 60,3 por 100 del turismo total no residente, 0,4 puntos porcentuales menos que en 2006, confirmando la tendencia de reducción en la dependencia española del turismo procedente de estos tres países. El turismo británico mantuvo su primacía, con 16,3 millones de turistas, pese al escaso aumento del 0,5 por 100. Los mercados alemán y francés revelaron, asimismo, un cierto estancamiento como emisores de turistas para España, con una caída del 0,8 por 100 en el primer caso y un crecimiento del 1,2 por 100 en el segundo. Nuevamente, tal y como sucediera en 2006 destacaron, por su magnitud, el aumento del turismo italiano, un 8,1 por 100 y el procedente de los países nórdicos, un 11,9 por 100, explicando de manera conjunta el 60,0 por 100 del crecimiento total.

El gasto total de los turistas[80] en España continuó en 2007 su senda ascendente con un crecimiento del 3,5 por 100, no obstante, reveló una moderación de 1,3 puntos respecto al avance de 2006. El gasto medio por turista aumentó un 1,5 por 100, y unido a la disminución de la estancia media, resultó en un aumento del gasto medio diario del 4,4 por 100.

Tal y como sucediera en el ejercicio anterior, en 2007 se produjo un repunte de la concentración en los destinos tradicionales del turismo extranjero, en detrimento de la deseable diversificación de destinos dentro de España que se propugna como uno de los objetivos de

[80] Instituto de Estudios Turísticos, Encuesta de Gasto Turísticos (EGATUR).

las políticas de promoción del turismo. Seis comunidades autónomas concentraron el 90,5 por 100 de los turistas extranjeros: Cataluña, Baleares, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid todas, salvo Canarias que registró un descenso del 1,6 por 100, experimentaron crecimientos en el número de turistas. Frente a Cataluña que ostentó el primer puesto como receptora de turistas extranjeros, Canarias resultó líder en términos de gasto total de los mismos[81].

Canarias volvió a ser la primera comunidad receptora de gasto total por turistas, pero su variación respecto al ejercicio anterior fue negativa, –1,7 por 100. También resultó líder en gasto medio por turista. El resto de destinos tradicionales registraron aumentos, y de entre ellos, destaca Madrid con el mayor gasto medio diario, por delante de Canarias y Baleares.

En cuanto a la caracterización general de la organización del viaje por parte de los turistas extranjeros que vienen a España, se observa que, la mayor parte utilizan el avión como medio de transporte, revelan una relativa preferencia por los alojamientos hoteleros y en su mayoría no utilizan paquete turístico. En mayor o menor medida, estas tendencias se han venido agudizando en los últimos años por la utilización creciente de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información en la organización de los viajes. En todos los mercados europeos, el porcentaje de turistas que han utilizado Internet para reservar o comprar servicios turísticos supera el 40,0 por 100, salvo para Francia y Portugal, siendo un medio fundamental para los mercados de Reino Unido o de Estados Unidos. De manera pormenorizada se observa que:

- En 2007 se consolidó el liderazgo de la vía aérea como vía de acceso del turismo no residente, con un crecimiento del 4,4 por 100, trajo al territorio español al 74,9 por 100 de los turistas extranjeros. El auge de las compañías de bajo coste es indudable, pasando de transportar en 2004 un 17,0 por 100 de los turistas extranjeros a un 23,0 por 100 en 2007. Un 22,1 por 100 de los turistas de 2007 vinieron por carretera; el uso de esta vía de acceso descendió un 5,3 por 100 en 2007.

[81] Esto se explica por el elevado peso del turismo francés en Cataluña, cuyo gasto per cápita es superior a la media, y por la concentración de la entrada de turistas nórdicos en Canarias, que son los que mayor gasto per cápita realizan.

- Se confirmó, en 2007, la cada vez mayor utilización del alojamiento hotelero, que con un crecimiento del 4,5 por 100, acoge a casi dos tercios de los turistas extranjeros que visitan España. De manera conjunta se observó un descenso del 2,7 por 100 en el número de turistas que utilizaron otro tipo de alojamientos.

- Se observa un uso cada vez menor del viaje organizado, de modo que, casi 7 de cada 10 turistas internacionales que vino a España en 2007 lo hizo sin contratar un paquete turístico, aumentado en un 7,0 por 100 respecto al año anterior. El número de turistas que utilizaron los viajes organizados experimentó un descenso del 7,9 por 100, descenso que no pareció tener impacto sobre sus gastos medios por turista ni sobre sus gastos medios diarios, manteniendo constantes sus valores respecto a 2006.

Servicios financieros

A pesar de las turbulencias financieras registradas en la segunda mitad de 2007, el conjunto de las entidades de depósitos españolas, según el Informe de estabilidad financiera del Banco de España[82], cerró el ejercicio con un crecimiento de sus resultados netos del 19,3 por 100, esto es, con un crecimiento de sus beneficios de 30.640 millones de euros.

Los buenos resultados de las entidades se observan igualmente a través del análisis de los márgenes de intermediación, ordinario y de explotación. En 2007 se confirmó la tendencia iniciada en el periodo anterior de aumento de los márgenes de intermediación y ordinario. Esta favorable evolución responde al crecimiento de los productos financieros y permitió compensar el aumento de los costes financieros en un entorno de mayores tipos de interés.

El margen ordinario mostró igualmente un considerable crecimiento respecto a 2006, un 16,8 por 100, aunque más moderado que el de intermediación. El crecimiento respondió a los favorables resultados que las entidades obtuvieron en sus operaciones financieras, concretamente, venta de participaciones ajenas al grupo o las ganancias derivadas de operaciones de cambio. Por su parte, las comisiones revelaron una cierta moderación en su crecimiento durante el ejercicio, respondiendo por un lado a la elevada competencia entre las entidades, que se refleja en un moderado crecimiento de las comisiones por los servicios

[82] Banco de España, *Informe de estabilidad financiera*, abril 2008.

de cobros y pagos y, por otro lado, a la evolución de los mercados financieros sobre todo a partir de la segunda mitad de 2007 que moderó el avance de las comisiones percibidas por la comercialización de productos financieros. Parece que la exposición de las entidades a los malos resultados bursátiles es escasa como muestran los buenos resultados en el margen ordinario a pesar de la caída de las cotizaciones en las bolsas, sobre todo a partir de la segunda mitad del año.

El considerable crecimiento del margen ordinario junto a la moderación relativa en el crecimiento de los gastos de explotación supuso una mejora en la ratio de eficiencia y en el margen de explotación, evolución generalizada en el conjunto de las entidades españolas. En 2007, las entidades continuaron incrementando el número de oficinas y de empleados explicando los mayores gastos de explotación.

Aunque el número de oficinas aumentara en 2007 para el conjunto de entidades, persiste el interés por explotar canales de distribución alternativos a las oficinas bancarias, como es la banca telefónica y la banca *on-line*. De hecho la intermediación bancaria está sufriendo una profunda transformación de acuerdo con las exigencias de los clientes que, además de revelar una cada vez menor fidelidad, demandan un mayor nivel de sofisticación en los productos bancarios, más innovadores y ajustados a sus necesidades, con precios competitivos y de elevada calidad.

Los favorables resultados descritos permitirían a las entidades españolas hacer frente a los retos que se derivan de la evolución de los mercados financieros internacionales desde la segunda mitad de 2007.

En general, las entidades españolas parecen mostrar una escasa exposición directa a los riesgos relacionados con las turbulencias financieras; así, han evitado los productos complejos de incierta calificación crediticia protagonistas de la crisis. Además, dada la regulación de la actividad en España, no han mantenido posiciones fuera de los balances bancarios y parecen haber mantenido riesgos limitados en las operaciones de LBO (compras apalancadas de empresas).

No obstante, las entidades españolas tendrán que hacer frente al efecto de segunda ronda más importante de esa crisis: la contracción de la liquidez internacional, y asimismo deberán afrontar el anteriormente descrito cambio de ciclo del sector de la construcción.

Aunque el modelo de banca que predomina en España es la banca minorista y por tanto la mayor parte de la financiación la obtiene de la captación de depósitos y que, en general, la estructura de financiación revela un mayor peso de la financiación a largo plazo, las entidades no son ajenas a los problemas de liquidez que se dan en los mercados internacionales. De hecho, las entidades españolas como vía de diversificación de fuentes de financiación recurrieron a los mercados mayoristas a través de la titulización de activos, actividad que en España se caracteriza por la elevada calidad de las carteras titulizadas. Tras las turbulencias, la financiación a través de las titulizaciones se ha encarecido notablemente y una gran parte de los inversores en este tipo de productos se ha retirado de los mercados. Todo ello indica que las entidades españolas necesitarán desarrollar una adecuada gestión de su financiación recurriendo nuevamente a la de largo plazo, que a pesar de su mayor coste otorga una mayor estabilidad al sistema.

Los costes de financiación evolucionarán al alza lo que supondrá mayores presiones sobre la cuenta de resultados. Sin embargo, una gran parte del activo de las entidades es financiación otorgada a tipo variable lo que permitirá trasladar las posibles variaciones en el precio del dinero, de manera que existe un cierto margen de maniobra ante la cambiante situación financiera internacional.

Por su parte, la desaceleración del sector de la construcción supondrá una serie de dificultades específicas para las entidades españolas. El primer efecto de la misma ha sido una reducción en el crédito otorgado a las actividades vinculadas con el sector, tanto para la compra de vivienda como a los promotores inmobiliarios. Desde el Banco de España se sigue de cerca la exposición de las entidades y parece concluirse que a pesar de que los activos dudosos aumentaron en 2007, como consecuencia natural del fuerte crecimiento del crédito en los ejercicios anteriores, se sitúan en niveles bajos, sobre todo desde una perspectiva comparada. En cualquier caso, el Banco de España afirma que las entidades españolas mantienen un nivel de provisiones que les permitirá afrontar incrementos de la morosidad del crédito a los promotores.

Telecomunicaciones

Durante 2007, el sector de las telecomunicaciones volvió a constituirse como uno de los más dinámicos del conjunto de la actividad terciaria, de manera que en términos interanuales del cuarto trimestre, los

ingresos totales del sector crecieron un 4,3 por 100[83]. Como en ejercicios anteriores, las comunicaciones móviles y los servicios de banda ancha fueron los principales motores de crecimiento del mercado, mientras que el servicio de telefonía fija confirmó haber llegado a su madurez. A finales de 2007, el sector empleaba a 72.383 personas, lo que supuso un descenso de los ocupados en un 3,6 por 100 respecto al ejercicio anterior y fue un denominador común para todos los operadores del sector.

El mercado de la banda ancha continuó siendo uno de los más dinámicos del sector, de modo que el número de líneas aumentó un 20,5 por 100, lo que permitió pasar de una penetración, medida por el número de líneas por cada cien habitantes, de 14,9 a 18,0 en 2007[84], aunque todavía se encuentra por debajo de la media comunitaria (UE-27) que alcanza aproximadamente el 20,0 por 100[85]. A finales de año el número de líneas de banda ancha en España se situaba algo por encima de los ocho millones, cuatro de cada cinco correspondían a líneas DSL (*Digital Suscriber Line*). En 2007, el operador principal en este segmento de la banda ancha volvió a aumentar su cuota de mercado, tendencia que se viene observando desde mediados de 2005, llegando a alcanzar el 56,6 por 100 de líneas de banda ancha. Aun así, el acceso de la competencia a través del bucle de abonado[86] creció considerablemente en 2007, un 44,2 por 100, y aumentó su peso en el total de líneas, alcanzando el 16,6 por 100, en detrimento del acceso indirecto cada vez menos usado para los acceder a servicios de banda ancha.

[83] Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *Estadísticas del sector, IV trimestre de 2007*. Del total de ingresos totales, aproximadamente un 85,0 por 100 fueron generados por los servicios minoristas de telecomunicaciones, dentro de los cuales destacan los ingresos procedentes de los servicios de telefonía móvil, que representan un tercio de los ingresos totales del sector.

[84] Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), *Nota mensual, diciembre 2007*.

[85] En ocasiones la menor penetración comparada de banda ancha en España se ha atribuido a los mayores precios relativos. Al respecto existe una fuerte controversia; concretamente, en diciembre de 2007, el Ministerio de Industria español solicitó a la OCDE revisar la metodología utilizada en la estimación del precio de la banda ancha en España, que situaba a la banda ancha española como la cuarta más cara del conjunto de países de la OCDE.

[86] El bucle de abonado es el nombre técnico que recibe el tramo de línea telefónica que va desde la central hasta el lugar dónde su ubica el abonado. Su desagregación permite el uso de este tramo a operadores diferentes al propietario del mismo de modo que puedan prestar a sus clientes finales voz y banda ancha, en el caso del bucle totalmente desagregado, o sólo banda ancha en la desagregación parcial.

Las comunicaciones móviles mostraron un notable crecimiento, aunque menor que el registrado en 2006, tanto en número de líneas, que alcanzaron los 50 millones a finales de ejercicio, como en ingresos. La tasa de penetración a finales de año ascendía a 112,2 líneas por cada 100 habitantes, 7,6 líneas más que en diciembre del ejercicio anterior. Este avance fue protagonizado en exclusiva por las líneas móviles postpago cuyo número creció un 14,2 por 100, frente al descenso del 1,1 por 100 de las líneas prepago. Durante 2007, aumentó considerablemente la competencia en este segmento del mercado, de hecho, España continuó siendo el Estado miembro en el que más se recurrió a la portabilidad[87], esto fue resultado de la confluencia de varios factores: la presencia en España de los tres principales operadores de móviles europeos, la aparición en diciembre de 2006 de un nuevo competidor poseedor de la cuarta licencia UMTS y el lanzamiento de los servicios de siete operadores móviles virtuales.

Los ingresos de la telefonía fija continuaron su tendencia a la baja en 2007, aún así, seguían representando cerca de una quinta parte de los ingresos del sector. La densidad del segmento fijo parece haberse estabilizado alrededor de 40 líneas por cada 100 habitantes, mientras que la tasa de penetración, que en el caso de la telefonía fija se mide en líneas por cada 100 hogares, alcanzó las 80,1. No obstante, a lo largo del año se observó un crecimiento en el número de líneas de telefonía fija que estaría vinculado a la comercialización de manera agrupada de servicios de voz, Internet y televisión.

De hecho, en 2007, una de las tendencias más dinámicas en el sector fue la generalización del denominado empaquetamiento de servicios en ofertas convergentes; es decir, los clientes de telefonía fija contratan los servicios de voz bien junto a servicios de banda ancha, bien con televisión o con ambos servicios a la vez. Un 87,2 por 100 de los clientes de banda ancha tenían contratado el servicio de modo empaquetado. La dinámica seguida por este tipo de ofertas puso de manifiesto, más que nunca, la necesidad de avanzar en el despliegue de redes y más concretamente en las de nueva generación[88]. Las redes existentes fueron en su

[87] La portabilidad en redes móviles es la posibilidad que tiene el usuario de mantener su número cuando cambia de operador de telefonía móvil. Durante 2007, se portaron 350.000 números de móviles al mes.

[88] En enero de 2008 la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones adoptó una decisión sobre las líneas maestras de la regulación que aplicará a las Redes de Acceso de Nueva Generación, como resultado de la consulta pública realizada entre los operadores del sector.

origen diseñadas para servicios de voz, la ampliación en la oferta de servicios adicionales, acceso a Internet y servicios audiovisuales, plantea la necesidad de desplegar nuevas redes que puedan soportar las crecientes exigencias técnicas que imponen los nuevos servicios[89]. El despliegue de nuevas redes parece entenderse como responsabilidad de los operadores del sector que, por su parte, además de sufrir en este ámbito trabas de muy diversa índole, manifiestan soportar una elevada carga financiera en comparación con otros sectores. Todo ello limitaría sus posibilidades de inversión, aspecto que podría agudizarse con el nuevo mecanismo de financiación del servicio universal[90].

Además, la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la sociedad de la información, establece que el servicio de banda ancha sea considerado servicio universal, esto es, accesible para todos los ciudadanos, independientemente del tipo de tecnología utilizada en su caso y su ubicación geográfica. La acción del Gobierno deberá dirigirse prioritariamente a las áreas en las que la acción de los mecanismos del mercado sea insuficiente y convierte a España en el primer estado miembro en dar ese paso. Asimismo la Ley 56/2007 introduce, por una parte, una serie de innovaciones normativas en materia de facturación electrónica y de refuerzo de los derechos de los usuarios y, por otra parte, acomete las modificaciones necesarias en el ordenamiento jurídico para promover el impulso de la sociedad de la información[91].

[89] En España y hasta hoy es la tecnología DSL basada en el par de cobre tradicional la que ofrece acceso a los servicios de banda ancha y puede llegar a una velocidad máxima de 20 Mbps, velocidad que para algunos de los nuevos servicios resulta escasa.

[90] La prestación del servicio universal que recae sobre el operador principal en el sector, incluye cubrir las zonas no rentables, prestar el servicio de telefonía fija a usuarios con necesidades especiales, instalación de cabinas, elaboración de guías telefónicas o servicio de información 11818. Considerando que el mercado de las telecomunicaciones está lo suficientemente maduro como para que un conjunto de operadores compartan la financiación del servicio universal, en noviembre de 2007, la CMT aprobó abrir el Fondo nacional de servicio universal que financiará el coste neto de haber prestado este servicio en los años 2003 (120,38 millones de euros), 2004 (83,85 millones) y 2005 (80,12 millones).

[91] Esta Ley 56/2007, se enmarca en el conjunto de medidas que constituyen el Plan 2006-2010 para el desarrollo de la sociedad de la información y de convergencia con Europa y entre comunidades autónomas y ciudades autónomas, Plan Avanza, aprobado por el Gobierno en noviembre de 2005, que prevé la adopción de una serie de iniciativas normativas dirigidas a eliminar las barreras existentes a la expansión y uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y para garantizar los derechos de los ciudadanos en la nueva sociedad de la información.

En noviembre de 2007, la Comisión Europea adoptó una serie de propuestas de reforma de la reglamentación de las telecomunicaciones en Europa[92], con el objetivo de conseguir un verdadero mercado único europeo de las telecomunicaciones. Entre otras medidas se prevé la creación de una autoridad europea que regule el mercado de las telecomunicaciones que trabajaría conjuntamente con las autoridades nacionales de los diferentes Estados miembros, se contempla la posibilidad de que las autoridades nacionales puedan imponer a las compañías una separación funcional entre la actividad comercial y la gestión de la red, se propone la liberalización del espectro radioeléctrico, así como otras numerosas iniciativas que pretenden generar mayor competencia y calidad del servicio en este mercado.

3.3. Agregados de la demanda

En 2007, la demanda interna continuó siendo el principal motor de la actividad económica aunque amortiguó su ritmo de crecimiento a lo largo del año, circunstancia que, junto a la menor aportación negativa del sector exterior, permitió avanzar tímidamente hacia un patrón de crecimiento más equilibrado (gráfico I-10).

La desaceleración gradual del crecimiento de la demanda interna durante 2007 se explicó fundamentalmente por la moderación en el crecimiento del gasto en consumo de las familias, que pasó de crecer a un ritmo interanual del 3,5 por 100 en el primer trimestre a cerrar el año con un crecimiento del 2,7 por 100, y por el menor impulso de la inversión en construcción, cuyo crecimiento en el último trimestre fue de 2,9 por 100 dos puntos porcentuales por debajo del avance del primer trimestre. La inversión en bienes de equipo continuó su senda alcista, de modo que el crecimiento registrado en los dos primeros trimestres fue de 13,1 por 100, el mayor desde mediados de 1999.

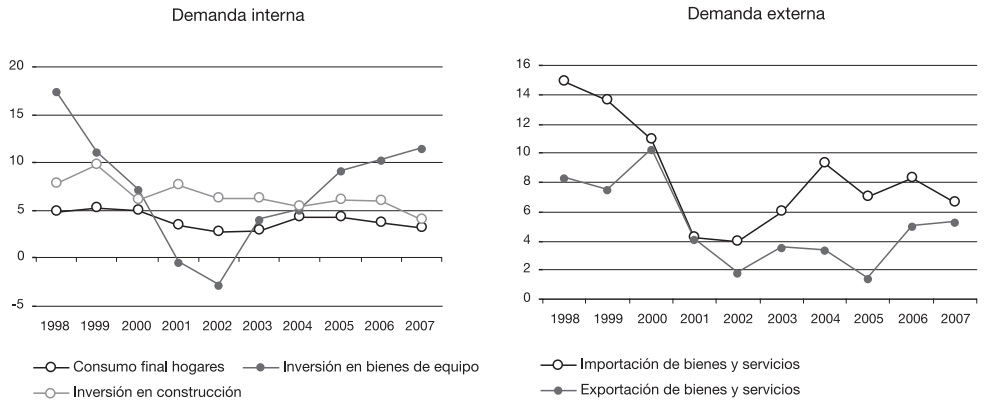
La contribución al crecimiento agregado de la demanda exterior neta en 2007 resultó más favorable que en el año anterior, al detraer

[92] Propuestas: COM (2007) 697 final, que modificaría las Directivas sobre el marco regulador común de redes y servicios, COM (2007) 698 final, que plantea modificaciones sobre las directivas relativas al servicio universal, derechos de los usuarios y las comunicaciones electrónicas y COM (2007) 699 final, por la que se crearía la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas.

GRÁFICO I-10

AGREGADOS DE LA DEMANDA, 1998-2007

(Tasas de variación interanual)



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Contabilidad Nacional de España.*

0,7 puntos porcentuales al crecimiento frente a los –1,2 puntos de 2006, como consecuencia de una aceleración en el ritmo de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios unida a una moderación en la intensidad de crecimiento de las importaciones. El último trimestre del año registró una aportación negativa aún menor, de 0,4 puntos porcentuales, siendo la previsión oficial para el año 2008 igualmente una aportación negativa de cuatro décimas.

3.3.1. **Demanda interna**

La trayectoria seguida por la demanda interna en 2007 se explicó por la desaceleración de la demanda de consumo como consecuencia de la erosión de la renta disponible de las familias dado el contexto de mayor inflación, de subida de tipos de interés y de restricciones crediticias, por el agotamiento del ciclo de la construcción, sector que había sido protagonista del tirón de la formación bruta de capital fijo en los últimos ejercicios y por las consecuencias crediticias derivadas de las turbulencias financieras originadas en Estados Unidos.

Consumo

La moderación del consumo privado durante 2007 respondió fundamentalmente al cambio de signo, deterioro y/o incertidumbre respecto a los factores que habían venido sustentando el crecimiento de la demanda de consumo de los hogares en los últimos años en España, es decir, el aumento de la renta disponible, el incremento en el empleo y la reducción del paro, el mantenimiento de facilidades crediticias y el «efecto riqueza» derivado de la revalorización tanto de los activos bursátiles y financieros como de los inmobiliarios. De manera conjunta habían generado aumentos de los ingresos presentes y propiciado la formación de expectativas halagüeñas sobre la renta futura de los hogares con el consiguiente efecto positivo sobre la demanda de consumo privado.

Sin embargo, el panorama cambió sustancialmente durante 2007, sobre todo en los últimos meses del año. El precio del dinero continuó el ascenso iniciado a finales de 2005; estos mayores tipos de interés provocaron que las familias dedicasen una mayor parte de su renta disponible a atender el servicio de sus deudas que, en un contexto de elevado endeudamiento de los hogares[93], ha contribuido a moderar el gasto en consumo de las economías domésticas. Asimismo, la evolución de la inflación en los últimos meses del año provocó un deterioro de la renta disponible real de los hogares afectando directamente a su capacidad de consumo.

Pero además, se observó, sobre todo, en el último trimestre de 2007, un sustancial empeoramiento de la confianza de los consumidores, que estaría relacionado con la creciente incertidumbre acerca de la futura evolución de su renta disponible, ante el posible deterioro del empleo, y de su riqueza, dado el peor comportamiento de los mercados bursátiles y las dudas relativas a la futura evolución de los precios de las viviendas, principal componente de la riqueza de las familias.

[93] De acuerdo con la Encuesta Financiera de las Familias (EFF), publicada en diciembre de 2007, que elabora el Banco de España, en 2005 un 49,6 por 100 de los hogares españoles tenía algún tipo de deuda, seis puntos porcentuales por encima de la deuda que mantenían en 2002, primer año de elaboración de esta encuesta; su importe medio alcanzó en 2005 los 31.400 euros. El 26,1 por 100 de los hogares españoles mantenía deudas pendientes por la compra de su vivienda principal.

Indicadores de consumo

Los indicadores del consumo privado apuntaban, igualmente, a finales de ejercicio hacia una progresiva desaceleración del consumo de los hogares. Aunque en términos anuales el índice de ventas al por menor, elaborado por el INE, avanzó cinco décimas respecto al año anterior, creciendo un 2,5 por 100 en 2007, el perfil trimestral revela una sustancial moderación en su crecimiento, llegando a ser negativo en el cuarto trimestre. El índice de ventas de grandes superficies mostró una evolución menos dinámica que el índice general, de modo que avanzó un 1,8 por 100, siete décimas por debajo del crecimiento de 2006. Atendiendo a la diferenciación en el índice de ventas de productos de alimentación y no alimentación, se observa que la amortiguación en las tasas de crecimiento ha sido muy superior en el caso de los productos no alimentarios.

Esto último junto al descenso de las matriculaciones de automóviles, que según la Dirección General de Tráfico, descendieron en un 1,6 por 100 para el conjunto del año[94], y la moderación en el crecimiento del crédito al consumo para la adquisición de bienes duraderos, indicarían un retraimiento de la demanda de consumo en este tipo de bienes.

El indicador de confianza del consumidor que elabora la Comisión Europea reitera la tendencia a la moderación del consumo. A pesar de que el indicador general se mantuvo en el mismo nivel medio que en 2006, el análisis trimestral indica un gradual deterioro de la confianza de los consumidores. Su desglose por componentes ratifica esta tendencia, los consumidores parecieron mostrar una cada vez menor confianza en sus capacidades de ahorro y un gradual aumento respecto a la incertidumbre sobre su situación laboral.

Se modera el crédito al consumo

En los últimos años, el crédito al consumo ha adquirido un elevado protagonismo, facilitando tanto la optimización intertemporal del consumo por parte de los hogares, como la compra de ciertos bienes duraderos cuya adquisición resultaría inviable para muchas familias de no existir la posibilidad de pagarlos a plazos.

[94] Como se ha comentado en el análisis sectorial, la desaparición del Plan Prever y la modificación en el impuesto de matriculación, provocó que la matriculación de vehículos repuntase en el cuarto trimestre de 2007, lo que implicó asimismo un repunte en los créditos para la adquisición de bienes duraderos en este mismo periodo.

A finales de 2007 el saldo vivo de los créditos al consumo ascendió a 171.038,3 millones de euros[95], representando aproximadamente un 29,3 por 100 del gasto en consumo final de los hogares[96], mientras que cinco años antes dicha relación alcanzaba un 20,3 por 100.

Si bien su peso en los pasivos totales de las economías domésticas ha descendido en los últimos años debido al crecimiento del crédito para la adquisición de vivienda, en la actualidad, el volumen absoluto de deuda viva destinada al consumo es muy superior al existente hace una década habiendo intensificado su ritmo de crecimiento desde 2004 (gráfico I-11).

La deuda relacionada con el consumo de las familias ha aumentado considerablemente en valores absolutos, no obstante, al tener en cuenta el nivel general de endeudamiento que soportan los hogares, este incremento queda empañado por el avance experimentado por los créditos relacionados con la compra de vivienda. En 2007, un 78,3 por 100 de los créditos de las familias se destinaban a vivienda, el restante 21,7 por 100 financiaba el consumo; en 2002, la ponderación relativa era 73,4 por 100 frente al 26,6 por 100; y en 1996, el peso relativo de ambos tipos de créditos era 69,5 por 100 frente al 31,5 por 100.

Resulta difícil realizar previsiones sobre la evolución del crédito al consumo en el corto o medio plazo. Una de las consecuencias que sobre los mercados financieros españoles han tenido las turbulencias financieras parece ser el cambio en el sesgo de la política crediticia de las entidades españolas, originado en las especiales dificultades que éstas tienen para acceder a las fuentes habituales de financiación al por mayor. Esto ha supuesto un tensionamiento en la oferta de crédito que, aunque sobre todo ha afectado a los préstamos destinados a las empresas, ha afectado al crédito al consumo a través de un endurecimiento de sus condiciones tanto por la incertidumbre acerca de la actividad económica general como por cambios en las expectativas asociadas a la solvencia de los consumidores y al valor de las garantías ofrecidas para los préstamos. Asimismo, por el lado de la demanda, parece retraerse el mercado del crédito al consumo, tanto por los

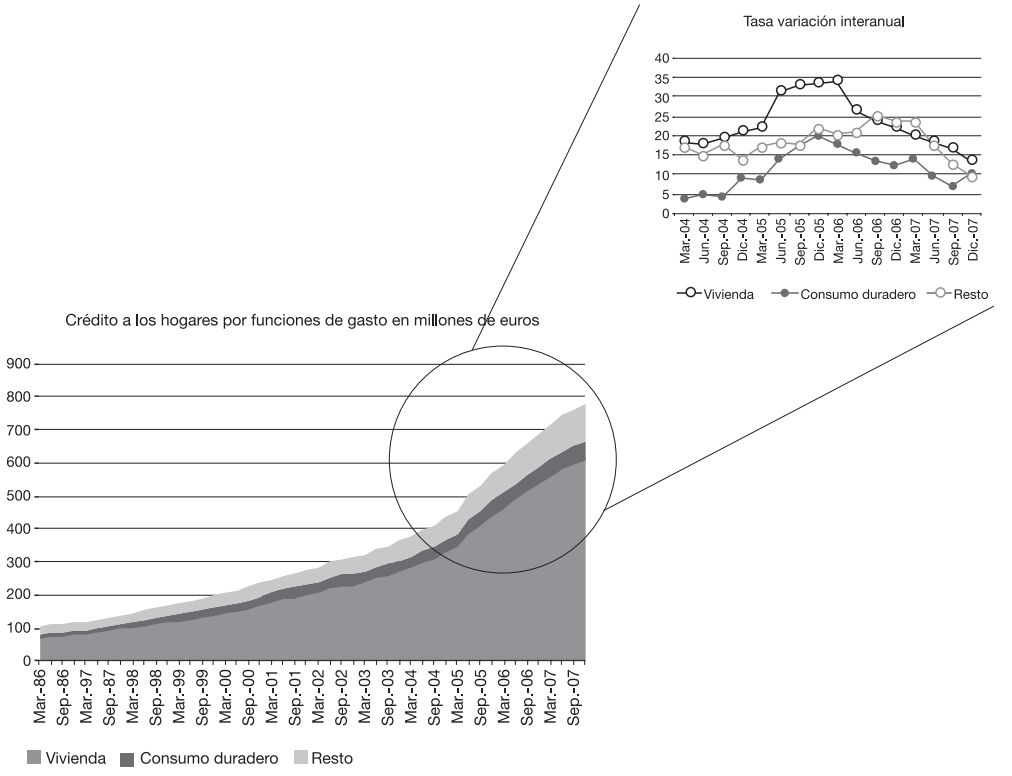
[95] Banco de España, *Boletín Estadístico*, dato del cuarto trimestre.

[96] Nótese que el saldo vivo de deuda es una variable *stock*, mientras que el gasto en consumo de los hogares es una variable flujo por lo que no son estrictamente comparables, pero su puesta en paralelo facilita la comprensión de su magnitud.

GRÁFICO I-11

CRÉDITO A LOS HOGARES POR FUNCIONES DE GASTO, 1986-2007

(Millones de euros y tasa de variación interanual)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

cambios en el gasto en bienes de consumo duradero como por los crecientes signos de pérdida de confianza de los consumidores.

Inversión

La inversión total, medida por la formación bruta de capital fijo, registró un crecimiento medio anual del 5,9 por 100, nueve décimas por debajo del crecimiento de 2006. La desaceleración fue ganando

ímpetu a medida que avanzaba el año, de modo que, de crecer un 6,3 por 100 en el primer trimestre pasó a avanzar a una tasa del 4,8 por 100 en el último. Este comportamiento se explicó por la desaceleración de la inversión en bienes de equipo pero, sobre todo, por el menor avance de la inversión en construcción.

Elevada inversión en bienes de equipo

A pesar de que mostró un perfil desacelerado a lo largo de 2007, la inversión en bienes de equipo volvió a ser el componente más dinámico de la demanda interna, alcanzando un avance medio para el conjunto del año del 11,6 por 100, superando en 1,2 puntos al registro de 2006. A ello contribuyeron el crecimiento de los beneficios empresariales y el buen comportamiento de las exportaciones.

El conjunto de indicadores relativos a la inversión en bienes de equipo reveló una moderación en su crecimiento a lo largo de los trimestres de 2007. Así el índice de producción industrial filtrado de bienes de equipo registró un crecimiento medio del 5,8 por 100, 2,6 puntos por debajo del crecimiento de 2006; pero a lo largo del año moderó su avance, de modo que, en el primer trimestre creció a una tasa interanual del 8,9 por 100 y finalizó el ejercicio con un crecimiento interanual del 3,0 por 100 en el cuarto trimestre.

El indicador de disponibilidades de bienes de equipo compartió ese perfil de desaceleración trimestre a trimestre. De un 20,3 por 100 en el primero pasó a un 9,6 por 100 en el cuarto; aún así, el crecimiento medio de 2007 se situó en un 12,3 por 100, 9,2 puntos por encima del avance medio del año anterior.

El indicador de confianza industrial mostró en promedio anual una mejora respecto a los valores de 2006, tanto en las expectativas de producción como en la cartera de pedidos; sin embargo, muestra la misma pauta temporal con un deterioro sustancial entre el primer trimestre y el último del año, que en lo relativo a la cartera de pedidos reveló incluso valores negativos.

Finalmente, respecto al indicador sintético de bienes de equipo[97], se observó un crecimiento medio del 7,2 por 100. Este indicador

[97] El indicador sintético de bienes de equipo contempla las disponibilidades de bienes de equipo, matriculación de vehículos de carga y ventas interiores de equipo y software en grandes empresas deflactadas y a población constante.

alcanzó un máximo en su ritmo de crecimiento en el primer trimestre, 10,8 por 100, para cerrar el año con un 7,0 por 100.

Desaceleración de la inversión en construcción

La inversión en construcción registró un crecimiento medio anual del 4,0 por 100, dos puntos por debajo del ejercicio anterior, prolongando a lo largo de los trimestres la desaceleración que venía mostrando desde el segundo trimestre de 2006, de modo que en el cuarto trimestre de 2007 cerró el ejercicio con un crecimiento interanual del 2,9 por 100 frente al 4,9 por 100 del primer trimestre. La pérdida de ímpetu afectó tanto a la inversión en construcción residencial como al resto de la construcción.

Tanto los indicadores de empleo como los relacionados con los consumos intermedios apuntaban esta desaceleración. Así, se moderó el crecimiento de los afiliados a la Seguridad Social, de modo que el número de afiliados en alta creció sólo un 0,5 por 100 en el cuarto trimestre de 2007 y, además, el paro registrado aumentó. El consumo aparente de cemento y el índice de producción industrial de otros productos minerales revelaban igualmente sendos retrocesos. Finalmente, los indicadores adelantados, como visados de obra nueva y la licitación oficial mostraron tasas de variación negativas, agudizando su tendencia en la última parte del año.

Detrás de esta evolución de la inversión en construcción existen múltiples factores explicativos que, en definitiva, describen la finalización de un ciclo de elevada actividad como el que ha caracterizado a este sector en los últimos ejercicios. La inversión en vivienda de las economías domésticas se ha ralentizado como consecuencia de la cada vez menor accesibilidad de la vivienda[98] y las mayores restricciones crediticias. Por su parte, la inversión empresarial que, en este ámbito, se suele ajustar con retraso a los cambios en la demanda, se hizo eco de la ralentización del mercado. La decreciente inversión empresarial agudizó su pendiente como consecuencia de las turbulencias financieras internacionales dado el elevado grado de apalancamiento que suelen presentar las empresas del sector.

Financiación ajena del aparato productivo

En definitiva, la gradual desaceleración de la actividad parecía estar afectando a los planes de inversión empresarial que, por otro lado, dado el contexto de mayores tipos de interés y de mayor res-

[98] Véase en esta Memoria, capítulo III.3.

tricción del crédito, deberían mostrarse lo suficientemente rentables como para hacer frente a este encarecimiento de la financiación ajena.

El recurso al crédito por parte del conjunto de los sectores productivos ha sido creciente, de modo que el crédito concedido por las entidades financieras a las empresas españolas prácticamente se ha multiplicado por cuatro en los últimos diez años, pasando de 227 mil millones de euros en 1998 a 943 mil millones en 2007 (gráfico I-12). Los bajos tipos de interés reales de los últimos años posibilitaron el acceso a la financiación ajena a numerosas actividades productivas, incluso a aquellas con bajas tasas internas de retorno de la inversión.

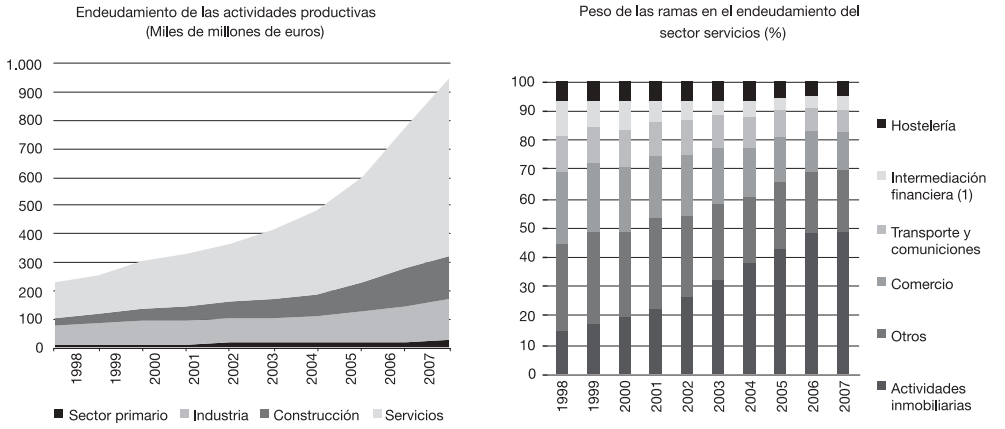
Dos aspectos de esta evolución resultan reseñables: el ritmo de crecimiento seguido por el endeudamiento total de las actividades productivas que se aceleró notablemente desde 2004 hasta 2006 (en 2007 manifestó una suave desaceleración) y la alteración de la participación de las diferentes ramas en el endeudamiento total.

En los últimos diez años, tanto el sector primario como la industria redujeron su peso en el endeudamiento total del aparato productivo, en 1,9 y 13,2 puntos porcentuales respectivamente, a favor de una mayor participación de la actividad constructora, 3,4 puntos más y, sobre todo, del sector servicios que aumenta su ponderación en 11,7 puntos porcentuales. El mayor protagonismo del sector servicios en el endeudamiento se debe en exclusiva al elevado recurso al crédito de las actividades inmobiliarias en los últimos años, pasando de representar un 8,2 por 100 a un 32,2 por100 del total del endeudamiento otorgado por las entidades financieras a las empresas españolas.

Las actividades inmobiliarias, servicios que, en general, no están afectados por elevadas barreras ni de entrada ni de salida, han revelado un notable dinamismo empresarial en busca de altas rentabilidades. Esta realidad, junto al bajo precio del dinero del que la economía española ha disfrutado hasta 2006 explicaría la inversión en actividades con productividades relativamente más bajas, restando atractivo a otras inversiones en actividades catalizadoras del crecimiento o generadoras de externalidades positivas, como pudiera ser la inversión en I+D+i; a corto plazo estas inversiones suelen ofrecer escasos rendimientos, incluso los primeros años pueden ser negativos, pero en el medio y largo plazo resultan esenciales para el sostenimiento de la actividad.

GRÁFICO I-12

CRÉDITO CONCEDIDO POR LAS ENTIDADES FINANCIERAS A LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS PARA FINANCIAR ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, 1998-2007



(1) No incluye entidades de crédito.

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

En los últimos años, la necesidad crediticia de las empresas españolas junto al crédito a las economías domésticas no ha podido ser cubierto por el ahorro interno, generando una creciente necesidad de recurrir a la financiación exterior[99].

3.3.2. **Sector exterior**

La necesidad de financiación exterior de la economía española[100] aumentó un 29,1 por 100 en 2007, lo que supone el menor deterioro de los últimos cuatro años. No obstante, este nuevo aumento situó la necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo en el 9,7 por 100 del PIB, la cifra más elevada, tras la de Grecia, de los países desarrollados.

[99] De hecho, sumando el recurso al crédito extranjero, las empresas presentaban un endeudamiento total de 1,2 billones de euros a finales de 2007.

[100] El saldo conjunto de las balanzas corrientes y de capital determina la capacidad, si es positivo, o la necesidad, si es negativo, de financiación del país frente al resto del mundo.

CUADRO I-15

BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2006-2007

(Millones de euros)

Conceptos	2006			2007			% Var. saldo 2007–2006*	
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo		
Cuenta corriente	**312.917,3**	**397.653,5**	**– 84.736,3**	**341.850,5**	**448.051,4**	**– 106.201,0**	**25,3**	∇
Balanza comercial	172.421,2	252.563,4	– 80.142,2	184.150,4	272.609,6	– 88.459,2	10,4	∇
Servicios	84.461,5	62.318,9	22.142,6	93.404,4	71.033,5	22.370,8	1,0	Δ
Turismo	40.709,9	13.265,7	27.444,3	42.200,9	14.360,4	27.840,6	1,4	Δ
Otros	43.751,5	49.053,2	– 5.301,7	51.203,4	56.673,1	–5.469,7	3,2	∇
Rentas	39.031,1	60.014,3	– 20.983,1	45.331,3	78.244,1	– 32.912,8	56,9	∇
Transferencias	17.003,5	22.757,0	– 5.753,5	18.964,3	26.164,2	– 7.199,9	25,1	∇
Cuenta de capital	**7.636,5**	**1.461,9**	**6.174,6**	**6.388,8**	**1.576,8**	**4.812,0**	**– 22,1**	∇
Cuentas corriente+capital	**320.553,8**	**399.115,4**	**– 78.561,7**	**348.239,2**	**449.628,2**	**– 101.388,9**	**29,1**	∇

(*): Los signos Δ y ∇ indican mejora y empeoramiento del saldo.

Fuente: Banco de España.

Nuevo récord en la necesidad de financiación exterior

El deterioro del saldo corriente se debió en esta ocasión más al incremento del déficit de la balanza de rentas que al tradicional aumento del saldo negativo de la balanza comercial (cuadro I-15). Del resto de las rúbricas, destacó el incremento del superávit de la balanza de servicios, tras la caída registrada el año anterior, con un menor avance del superávit de la rúbrica por turismo que, no obstante, se compensó con el también menor incremento del déficit de otros servicios. El déficit de la balanza de transferencias, existente desde el año 2003, volvió a aumentar, mientras que la cuenta de capital, por su parte, generó un excedente inferior en un 22,1 por 100 al del año anterior.

Dificultades para financiar el déficit exterior

La balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España, registró una fuerte entrada neta de capitales, pero inferior en un 18,4 por 100 a la del año anterior. Así, las entradas netas de capital generadas por las operaciones financieras fueron insuficientes para financiar la totalidad del desequilibrio exterior, por lo que, como contrapartida, se produjo una disminución de los activos del Banco de España de 14.322,3 millones de euros. En efecto, las fuertes entradas netas de inversiones en cartera se redujeron casi a la mitad de las existentes en 2006, lo que parece obedecer a las mayores dificultades con que se encuentra la economía española para acceder a financiación exterior en unos mercados financieros internacionales con menor liquidez. Hasta ahora, se consideraba que, gracias a la

pertenencia a la Unión Económica y Monetaria, la economía española podía disponer del capital necesario para financiar holgadamente su déficit exterior. No obstante, sin que la restricción financiera pueda manifestarse como en anteriores periodos, cuando la disponibilidad de divisas para financiar una inversión interna superior al ahorro interno era limitada, el hecho es que la falta de liquidez internacional y las consiguientes dificultades para la obtención de crédito pueden traducirse en la economía real en una menor demanda de inversión y de consumo interno. Por otro lado, el capital externo[101] recibido por la economía española no se ha estado dirigiendo en los últimos años a los usos más productivos sino a la inversión inmobiliaria y a financiar el crédito al consumo, lo que no tiene una incidencia positiva sobre la competitividad exterior de la economía española.

Precisamente, la capacidad competitiva de la economía española, en términos de precios, volvió a deteriorarse en 2007, lo que podrá traducirse en una menor demanda externa de bienes y servicios. Así, los índices de tendencia de la competitividad (ITC)[102] empeoraron frente al conjunto de los países de la OCDE y de la Unión Europea, tanto por el efecto del incremento del indicador de precios relativos como del tipo de cambio (cuadro I-16).

En 2007, el ITC calculado con índices de precios de consumo, que incorporan también precios de bienes que no son comercializables en el exterior, creció un 1,3 por 100, una décima menos no obstante que en 2006. Por componentes, el índice de precios relativos respecto al conjunto de los países desarrollados se incrementó un 0,6 por 100, la mitad que en 2006, y el índice del tipo de cambio un 0,7 por 100, cinco décimas más que en 2006. Por lo que respecta a la inflación, el ligero menor deterioro de la competitividad respecto al año anterior obedeció a que la inflación media española, del 2,8 por 100, fue muy superior a la de Japón, similar a la de Estados Unidos, cuatro décimas más que la media de la Unión Europea y sustancialmente inferior a la de Estados miembros como Letonia, Bulgaria y Hungría y fuera de la Unión Europea de países como Turquía, Islandia y México. Esto en cuanto a la inflación media del año, porque los datos del último trimestre mostra-

[101] Véase Memoria CES 2006, págs. 175 y 176.

[102] Un aumento o descenso de los índices señala una pérdida o ganancia de competitividad frente a los países respecto a los que se calculan.

CUADRO I-16

ÍNDICES DE TENDENCIA DE LA COMPETITIVIDAD, 2005-2007

(Tasas de variación interanual)

	ITC's calculados con IPC's								
	2005			2006			2007		
	IPR	IPX	ITC	IPR	IPX	ITC	IPR	IPX	ITC
Frente a la OCDE	1,2	–0,4	0,8	1,2	0,2	1,4	0,6	0,7	1,3
OCDE no UE-27	0,0	–2,0	–2,0	0,0	1,8	1,8	–0,4	6,0	5,6
OCDE no UEM-13	0,7	–1,3	–0,6	0,6	0,5	1,2	–0,1	2,4	2,4
Frente a la UE-27	1,3	–0,2	1,1	1,4	–0,1	1,3	0,7	–0,1	0,6
UEM-13	1,3	0,0	1,3	1,5	0,0	1,5	0,8	0,0	0,8
UE-27 no UEM-13	1,4	–0,9	0,5	1,3	–0,6	0,8	0,4	–0,5	–0,2
	ITC's calculados con IVU's de exportación								
	2005			2006			2007 *		
	IPR	IPX	ITC	IPR	IPX	ITC	IPR	IPX	ITC
Frente a la OCDE	2,3	–0,4	2,0	1,9	0,2	2,1	0,6	0,5	1,2
OCDE no UE-27	–0,6	–2,0	–2,5	–0,2	1,8	1,6	–1,6	6,1	4,4
OCDE no UEM-13	0,7	–1,3	–0,5	0,8	0,5	1,3	1,3	1,9	3,2
Frente a la UE-27	2,8	–0,1	2,6	2,2	–0,1	2,1	0,9	–0,3	0,7
UEM-13	3,0	0,0	3,0	2,4	0,0	2,4	0,3	0,0	0,3
UE-27 no UEM-13	1,8	–0,6	1,1	1,6	–0,5	1,0	3,5	–1,5	2,0

Nota: IPR: Índice de Precios Relativos; IPX: Índice ponderado del euro; ITC: Índice de tendencia de la competitividad; IVU: Índice de Valor Unitario.

(*): Media enero-septiembre.

Fuente: Subdirección General de Análisis, Estrategia y Evaluación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

ron, en general, un importante empeoramiento de los precios relativos de la economía española, que tuvo su reflejo en una mayor pérdida de competitividad exterior. En cuanto al indicador del tipo de cambio, la fuerte apreciación del euro, salvo con respecto a las monedas de algún país europeo no perteneciente a la zona euro como Eslovaquia, Hungría y Polonia, explicó el incremento de la pérdida de competitividad.

El ITC calculado con índices de valor unitario (IVUs), que utiliza únicamente los precios de las exportaciones, experimentó, según los datos disponibles para los primeros nueve meses de 2007, un avance del 1,2 por 100 tras haber aumentado un 2,1 por 100 el año anterior. Este menor deterioro de la competitividad se debió a que el índice de precios relativos de las exportaciones aumentó un 0,6 por 100, frente al 1,9 por 100 de aumento registrado en 2006, mientras

que el índice del tipo de cambio se incrementó un 0,5 por 100, tres décimas más que en 2006.

La variable precio no es el único determinante

En definitiva, en 2007, la competitividad-precio de las exportaciones españolas empeoró menos que en 2006, y sólo mejoró, un 0,2 por 100, respecto a la de los Estados miembros de la Unión Europea no pertenecientes a la Eurozona. Los resultados con IVUs fueron mejores que con IPCs, contrariamente a lo ocurrido en los últimos años, y la pérdida de competitividad, también contrariamente a lo acontecido en años anteriores, fue sustancialmente menor con la Unión Europea, sobre todo con la zona euro, que con el resto de los países desarrollados. Sin embargo, como se detalla más adelante, las exportaciones españolas fuera de la Unión Europea se incrementaron casi el doble que las que se dirigieron a la Unión Europea, lo que confirma que los resultados comerciales se ven influenciados por otra serie de factores de carácter más estructural y no sólo de la variable precio.

Comercio de mercancías

Las importaciones se desaceleraron más que las exportaciones

El déficit comercial en términos de Aduanas aumentó un 10,3 por 100 en 2007, ocho puntos porcentuales menos que en 2006 y el menor aumento de los últimos cinco años. Tanto las exportaciones como las importaciones se desaceleraron respecto al año anterior, pero las importaciones en mayor medida. Así, las exportaciones crecieron un 6,8 por 100 y las importaciones un 8,0 por 100. La tasa de cobertura de las exportaciones por las importaciones volvió a caer hasta situarse ya en el 64,7 por 100, la misma tasa que la existente en 1992, año de inicio de las devaluaciones de la peseta que permitieron situar la tasa de cobertura por encima del 85,0 por 100 en 1997. Como ya se ha indicado, los precios de las exportaciones experimentaron un reducido incremento, del 2,5 por 100, el menor desde el año 2004, lo que supuso que el aumento real de las exportaciones se situase en el 4,2 por 100. Los precios de las importaciones aumentaron aún menos, un 1,1 por 100, por lo que el avance real de las importaciones se situó en el 6,9 por 100 (cuadro I-17).

Del análisis sectorial en términos nominales de las exportaciones españolas en 2007 cabe destacar el dinamismo mostrado por las exportaciones del sector de las semimanufacturas, el de mayor peso actualmente, un 26,8 por 100 del total, que crecieron un 9,7 por 100 y

CUADRO I-17

COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 1997-2007 (Miles de millones de euros y porcentajes)

Sectores y Capítulos	2007					Tasa de variación * 2007/2006		Tasa de cobertura X/M (%)		
	Exportaciones		Importaciones		Saldo					
	Valor	% total	Valor	% total	Valor	X	M	1997	2002	2007
Alimentos	24,8	13,7	24,3	8,7	0,5	7,6	10,0	114,7	111,1	102,1
Frutos y legumbres	10,3	5,7	3,2	1,1	7,1	4,3	11,0	485,7	433,3	321,9
Pesca	2,4	1,3	5,1	1,8	– 2,7	7,0	0,3	46,4	47,6	47,1
Productos energéticos	8,4	4,6	41,6	14,8	– 33,2	7,2	0,9	23,5	18,4	20,2
Materias primas	3,7	2,0	10,2	3,6	– 6,5	8,9	4,5	39,1	46,3	36,3
Semimanufacturas	47,6	26,2	59,5	21,2	– 11,9	9,7	8,0			80,0
Semimanufacturas no químicos	23,9	13,2	26,8	9,6	– 2,9	11,3	13,6	109,0	98,0	89,2
Hierro y acero	8,6	4,7	11,3	4,0	– 2,7	29,2	16,8	91,2	74,0	76,1
Productos químicos	23,7	13,1	32,7	11,7	– 9,0	8,0	3,8	59,9	67,2	72,5
Plásticos	7,0	3,9	8,7	3,1	– 1,7	10,2	3,8	75,7	77,6	80,5
Medicamentos	6,2	3,4	8,2	2,9	– 2,0	1,9	7,3	54,2	65,0	75,6
Bienes de equipo	39,1	21,5	66,4	23,7	– 27,3	3,7	5,6	76,0	64,5	58,9
Maquinaria para la industria	10,2	5,6	18,5	6,6	– 8,3	13,9	10,4	65,5	58,3	55,1
Equipos de oficina y telecomunicaciones	2,3	1,3	16,7	6,0	– 14,4	– 29,7	5,4	40,3	34,7	13,8
Material de transporte	11,4	6,3	10,2	3,6	1,2	– 6,6	– 3,5	151,4	123,2	111,8
Sector automóvil	33,1	18,2	41,2	14,7	– 8,1	4,1	9,4	123,1	101,4	80,3
Automóviles y motos	21,3	11,7	22,5	8,0	– 1,2	5,3	8,5	190,1	142,6	94,7
Componentes del automóvil	11,8	6,5	18,6	6,6	– 6,8	2,1	10,4	67,1	62,4	63,4
Bienes de consumo duradero	5,7	3,1	8,9	3,2	– 3,2	1,2	8,5	109,4	92,5	64,0
Electrónica de consumo	2,3	1,3	3,0	1,1	– 0,7	– 6,2	– 5,5	816,7	84,2	76,7
Muebles	1,7	0,9	3,0	1,1	– 1,3	13,2	29,6	240,0	133,3	56,7
Manufacturas de consumo	15,5	8,5	26,8	9,6	– 11,3	6,8	10,1	87,7	82,5	57,8
Textiles	8,1	4,5	14,1	5,0	– 6,0	7,1	7,9	70,0	71,3	57,4
Confección	4,5	2,5	9,9	3,5	– 5,4	7,9	10,2	50,0	58,5	45,5
Calzado	2,0	1,1	1,8	0,6	0,2	10,4	6,9	333,3	244,4	111,1
Juguetes	0,7	0,4	2,2	0,8	– 1,5	9,3	30,3	62,5	61,5	31,8
Total	**181,5**		**280,4**			**6,5**	**6,8**			

(p): Provisional. X = exportaciones. M = importaciones.

* Las tasas de variación no coinciden con las ofrecidas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

dentro de este sector en especial las exportaciones de hierro y acero que experimentaron un aumento del 29,2 por 100 y, en menor medida, los productos químicos con un incremento del 8,0 por 100. Los otros dos grandes sectores, los bienes de equipo y el del automóvil, que junto con el de semimanufacturas representan dos tercios del total de ventas al exterior, registraron peores resultados. Así, las ventas de bienes de equipo aumentaron en conjunto tan sólo un 3,7 por 100, destacando positivamente las exportaciones de maquinaria para la industria y, por el lado negativo, las caídas en las ventas de equipos de oficina y telecomunicaciones y de material de transporte. Las exportaciones del sector del automóvil aumentaron en términos nominales un 4,1 por 100, por debajo de la media del total de exportaciones, pero esta cifra supone una recuperación tras la caída registrada en 2005 y el menor crecimiento de 2006. Llama la atención también que, contrariamente a lo ocurrido en los últimos años, crecieron más las exportaciones de vehículos terminados que las de componentes. Del resto de sectores con un menor peso sobre el total destacaron los incrementos en alimentos, del 7,6 por 100, en especial los cereales cuyas ventas aumentaron un 78,8 por 100 o los piensos animales con un incremento del 19,2 por 100. Las exportaciones de bienes de consumo duradero apenas aumentaron, destacando positivamente el incremento en las ventas de muebles y negativamente la caída en electrónica de consumo. Finalmente, del sector de manufacturas de consumo cabe destacar la fuerte recuperación en las ventas de juguetes y el incremento, del 10,4 por 100, registrado en las exportaciones de calzado.

En cuanto a las importaciones, se observaron los mayores avances en semimanufacturas no químicas, en manufacturas de consumo y en alimentos, con incrementos superiores al 10,0 por 100. Llama la atención por el contrario el reducido aumento registrado en las importaciones de productos energéticos, un 0,9 por 100, frente al incremento del 26,0 por 100 del año anterior, que se explica por la fuerte revalorización del euro frente al dólar que ha compensado también la fuerte subida del precio de los productos petrolíferos.

El sector de alimentos es el único con tasa de cobertura superior al 100 por 100

La situación y evolución del comercio exterior de mercancías se observa mejor mediante el análisis de los saldos comerciales o tasas de cobertura y de la cuota sobre el total de exportaciones españolas. Así, respecto a los cambios en las cuotas en las exportaciones de los grandes sectores entre 1997 y 2007, los productos energéticos la ven aumentar considerablemente, las materias primas mantienen su peso

y las semimanufacturas aumentan el suyo en 5,5 puntos porcentuales, con lo que se consolida como el de mayor peso de la exportación española, a expensas de las caídas de los demás, de entre los que destaca el cada vez menor peso sobre el total de las exportaciones del sector del automóvil. En cuanto a las tasas de cobertura, sólo el sector de alimentos mantuvo en 2007 una tasa superior al 100 por 100, pero con tendencia a disminuir en el periodo analizado. Su principal partida, la de frutas y legumbres, sí que mantiene una elevada tasa de cobertura, pero igualmente experimenta una tendencia a disminuir. En cuanto a la pesca, su tradicional reducida tasa de cobertura se mantiene prácticamente inalterada a lo largo del periodo. Del resto de sectores destaca, además de la escasa tasa de cobertura del sector energético, la disminución de la tasa de cobertura del automóvil, que desde el año 2003 es inferior al 100 por 100, al igual que en concreto el capítulo de vehículos terminados lo es desde 2006. Saldos positivos a lo largo del periodo lo mantienen, sin embargo, capítulos como el material de transporte entre los bienes de equipo y el calzado entre las manufacturas de consumo.

Destacaron las exportaciones a los nuevos Estados miembros

De la distribución geográfica del comercio exterior en 2007 destacó, como ya se ha adelantado, el mayor aumento de las ventas fuera de la Unión Europea, del 10,0 por 100, frente al incremento del 5,5 por 100 de las exportaciones dirigidas a la Unión Europea. Las exportaciones con destino la Unión Europea, el 70,1 por 100 del total, vieron así nuevamente reducir su peso desde el máximo del 74,9 por 100 registrado en 2003. Las ventas a Francia, principal destino de las exportaciones españolas, con una cuota del 18,6 por 100, aumentaron un 6,0 por 100, mientras que las ventas a Alemania, el segundo destino con el 10,8 por 100, crecieron menos, un 5,2 por 100. Con ello se confirma la tendencia en el tiempo al cada vez menor peso de las exportaciones dirigidas a Alemania y al mantenimiento del de las dirigidas a Francia. Dentro de la Unión Europea destacaron los incrementos en las exportaciones a los nuevos Estados miembros. En concreto, del comercio con las mayores economías, destacó el incremento de las exportaciones a Polonia, un 30,5 por 100, y a Hungría, un 18,3 por 100, y entre las economías de menor peso sobre todo el aumento del 88,4 por 100 de las ventas a Lituania. De las exportaciones a países europeos no pertenecientes a la Unión Europea cabe destacar nuevamente el fuerte aumento en las ventas a Rusia, del 37,8 por 100, el mismo incremento que el registrado en 2006.

Mayores exportaciones fuera de la Unión Europea

Precisamente, las exportaciones dirigidas a alguno de los países con los que se ha puesto en marcha un Plan Integral de Desarrollo de Mercado[103] (PIDM) son las que experimentaron mayores incrementos: a Rusia un 37,8 por 100, a India un 35,8 por 100, a Argelia y Marruecos por encima del 24,0 por 100, a China un 19,9 por 100 y a Brasil un 16,2 por 100. Por el contrario, las exportaciones a Estados Unidos tan sólo aumentaron en términos nominales un 0,6 por 100, debido a la fortaleza del euro respecto al dólar y a la desaceleración de la economía estadounidense. En definitiva, del análisis geográfico del comercio exterior español se desprende que se consolida la tendencia de los últimos años de que las empresas exportadoras españolas están diversificando geográficamente sus mercados de destino.

En cuanto a las importaciones, las procedentes de la Unión Europea, el 59,1 por 100 del total en 2007, crecieron un 7,1 por 100, mientras que las compras fuera de la Unión Europea aumentaron un 6,3 por 100. De los mayores proveedores destacaron las compras a Alemania, con un incremento del 14,0 por 100, mientras que las procedentes de Francia tan sólo aumentaron un 2,1 por 100. También destacaron los incrementos en las importaciones procedentes de nuevos Estados miembros como Polonia y República Checa, y las caídas de las procedentes de otros como Bulgaria y Rumanía. Fuera de la Unión Europea cabe destacar el aumento de las compras a Brasil, Turquía y China, que se consolida como el cuarto país proveedor con una cuota ya del 6,7 por 100.

Turismo

El turismo en España, tal y como se ha señalado anteriormente en el apartado relativo a este sector, tuvo un buen comportamiento en 2007 en términos de incremento del número de visitantes y de aumento de los ingresos, y ello, sobre todo, a pesar de la fuerte apreciación del euro frente al dólar.

[103] El Gobierno ha puesto en funcionamiento diversos PIDM con el fin de fomentar las relaciones económicas y comerciales de España con varios países considerados prioritarios. Por el momento son once los planes puestos en marcha: Argelia, Brasil, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Japón, Marruecos, México, Rusia y Turquía.

Así, la balanza de servicios acumuló un superávit superior en 1,0 por 100 al del año anterior, debido a un incremento de los ingresos netos por turismo del 1,4 por 100, y un aumento del 3,2 por 100 del déficit de servicios no turísticos.

El turismo cada vez compensa menos el déficit comercial

El saldo por turismo se recuperó, tras la caída registrada en 2006, como resultado del aumento de los ingresos, del 3,7 por 100 frente al 0,7 por 100 del año anterior, y del incremento de los pagos efectuados, del 8,3 por 100 frente al 9,4 por 100. El aumento de los ingresos por turismo se apoyó no sólo en el incremento en el número de turistas que visitaron España, un 1,7 por 100 más, sino también en el gasto medio diario por turista, que creció un 4,6 por 100, el mayor incremento de los últimos años. España se consolidó así en 2007 como el segundo destino más visitado del mundo, tras Francia, y el segundo también en ingresos, después de Estados Unidos, mientras que el saldo por turismo pudo compensar en parte, en un 26,2 por 100, el mencionado déficit comercial, cuando hace una década lo hacía en su totalidad.

En efecto, los pagos por turismo, que vieron reducirse su tasa de incremento, siguieron registrando no obstante un fuerte dinamismo, como consecuencia de la creciente propensión de los españoles a viajar al extranjero que se vió impulsada en esta ocasión por la apreciación del euro, lo que supone un abaratamiento de los destinos fuera de los países de la zona euro.

Finalmente, el incremento del saldo negativo de los servicios no turísticos, muy inferior al 43,6 por 100 registrado en 2006, obedeció a una mayor aceleración de los ingresos debida al dinamismo mostrado por los servicios prestados a las empresas, los servicios financieros y los seguros.

Rentas, transferencias y balanza de capital

El saldo negativo de la balanza de rentas y el de transferencias se incrementaron respectivamente en un 56,9 por 100 y un 25,1 por 100, mientras que el excedente de la balanza de capital disminuyó un 22,1 por 100.

El apreciable incremento del déficit de rentas de inversión de cartera fue el resultado de un mayor incremento de los pagos por inte-

reses y dividendos de la inversión extranjera en España, del 30,4 por 100, que el de los ingresos, rendimientos de las inversiones españolas en el exterior, que aumentaron un 16,1 por 100.

En 2007 se registró un nuevo incremento del déficit de transferencias corrientes, aunque menor que el de los dos años anteriores. Esta evolución fue el resultado del dinamismo de los pagos, que crecieron más que los ingresos. El deterioro del saldo de transferencias corrientes en los últimos años obedece sobre todo a factores estructurales ligados al incremento del número de inmigrantes en España. En efecto, aunque en 2007 los ingresos por las remesas de trabajadores españoles en el extranjero se incrementaron, más lo hicieron los pagos por remesas de los inmigrantes, con lo que se confirma la posición de España, desde 2004, de emisor neto de remesas de trabajadores. Sin embargo, la evolución de las remesas que envían los emigrantes residentes en España muestra que desde el mes de noviembre de 2007 y hasta los primeros meses del presente año se está produciendo una tendencia a disminuir, lo que constituye un indicador de la desaceleración de la actividad en la economía española, más allá de que la depreciación del dólar frente al euro suponga que para enviar la misma cantidad de dólares hagan falta menos euros. Esto, junto con el retroceso de las subvenciones concedidas por el Feaga a los agricultores, fue lo más destacable de las transferencias de carácter privado, mientras que de las de carácter público destacaron el ligero aumento de las procedentes del Fondo Social Europeo, dentro de los ingresos, y la disminución de las transferencias relativas al recurso PNB, en la vertiente de los pagos.

La balanza de capital generó por su parte un excedente inferior en un 22,1 por 100 al del año anterior. Las transferencias públicas de capital procedentes de la Unión Europea, que constituyen los fondos de mayor peso de esta balanza, disminuyeron, destacando los retrocesos de las transferencias correspondientes al Feoga-Orientación y al Fondo de Cohesión y el incremento de los ingresos procedentes del Feder.

Inversiones extranjeras en el exterior y extranjeras en España

La balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España, volvió a registrar unas elevadas entradas netas de capitales, aunque inferiores en un 18,4 por 100 a las de 2006. Las inversiones directas del exterior en España se recuperaron considerablemente en 2007, las inversiones en car-

CUADRO I-18

BALANZA FINANCIERA, 2006-2007 (Millones de euros)

Conceptos	2006			2007		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	—	—	81.471,1	—	—	101.869,0
Excluido Banco de España	—	—	107.271,2	—	—	87.546,8
Inversiones directas	—	—	– 55.531,1	—	—	– 40.894,1
De España en el exterior	—	71.486,5	– 71.486,5	—	84.243,1	– 84.243,1
Del exterior en España (1)	15.955,4	—	15.955,4	43.349,0	—	43.349,0
Inversiones de cartera	—	—	198.313,6	—	—	103.093,6
De España en el exterior	—	– 5.103,5	5.103,5	—	– 7.506,9	7.506,9
Del exterior en España (2)	193.210,1	—	193.210,1	95.586,7	—	95.586,7
Otras Inversiones (3)	—	—	– 37.555,5	—	—	30.270,7
De España en el exterior	—	70.361,3	– 70.361,3	—	53.993,3	– 53.993,3
Del exterior en España	32.805,8	—	32.805,8	84.264,1	—	84.264,1
Derivados financieros	—	—	2.044,2	—	—	– 4.923,4
Banco de España (4)	—	—	– 25.800,1	—	—	14.322,3
Reservas	—	—	– 480,4	—	—	– 164,2
Activos BE frente al Eurosistema	—	—	– 12.327,0	—	—	28.329,0
Otros activos netos	—	—	– 12.992,7	—	—	– 13.842,5
Errores y omisiones	—	—	– 2.909,4	—	—	– 480,1

Notas:
(1) No recoge las inversiones directas en acciones cotizadas; incluye las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.
(2) Incluye las inversiones directas en acciones cotizadas; no recoge las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.
(3) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.
(4) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del Banco de España frente al exterior.

Fuente: Banco de España.

tera se redujeron en gran medida, sobre todo a partir del mes de agosto con el inicio de la crisis en los mercados financieros, y las otras inversiones extranjeras (fundamentalmente préstamos, depósitos y repos) generaron entradas netas muy superiores a las del año anterior. Como resultado, la inversión extranjera en España dio lugar a unas entradas netas inferiores en un 7,8 por 100 a las del ejercicio anterior. Por su parte, las inversiones directas de España en el exterior prolongaron su tendencia alcista y se incrementaron en un 17,8 por 100, las inversiones en cartera aumentaron su saldo negativo en un 47,1 por 100, mientras que las otras inversiones generaron salidas netas, aunque inferiores en un 23,3 por 100 a las del año anterior. Como resultado, las inversiones españolas en el exterior fueron un 4,4 por 100 menores que las de 2006 (cuadro I-18).

Los datos que proporciona el Registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio e Inversiones, elaborados con una metodología distinta de la que utiliza el Banco de España, sobre la inversión directa realmente realizada, confirman la misma tendencia señalada de incremento en 2007 tanto de la inversión directa extranjera en España como española en el exterior (gráfico I-13).

Así, la inversión extranjera directa en España, aumentó según esta fuente un 163,6 por 100 en términos brutos y un 657,9 por 100 en cifras netas, mientras que la inversión española directa en el exterior, que desde 1997 supera a la inversión exterior en España, aumentó en términos brutos y netos respectivamente un 44,2 por 100 y un 32,7 por 100.

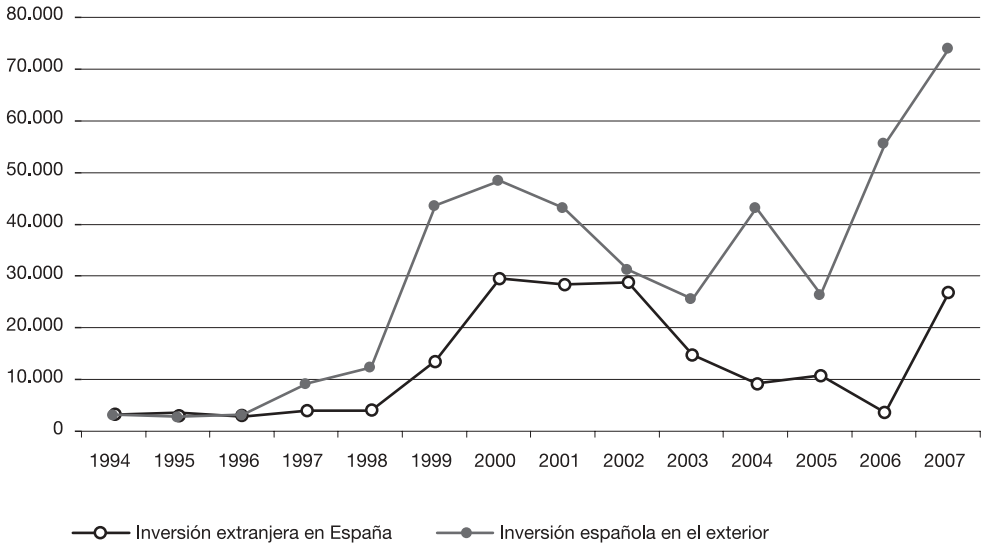
Repunte puntual de la inversión extranjera directa en España

La inversión extranjera directa en España alcanzó cifras desconocidas desde el año 2002, aunque cabe señalar, no obstante, que el fuerte aumento de la inversión extranjera directa en España en 2007 obedeció en gran medida a la compra por Italia de una empresa española del sector eléctrico. Destacó también en 2007 el fuerte incremento de la inversión extranjera en Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE) que había experimentado una disminución en los últimos años.

Excluyendo la inversión en ETVE, los Estados miembros de la Unión Europea fueron el 84,6 por 100 del origen último de la inversión extranjera directa bruta, frente al 70,5 que representaron en 2006. Por países de origen último, tras Italia de donde partió el 64,4 por 100 del total, Estados Unidos ocupó el segundo lugar incrementando su inversión y Reino Unido el tercero, aunque con un menor nivel de inversión que en 2006. De entre los países que más incrementaron sus inversiones directas en España cabe destacar a México, India, Arabia Saudí, Croacia y Australia, y de entre los que más las redujeron, además de Reino Unido, a Holanda y Portugal. Por sectores de destino, descendiendo hasta cuatro dígitos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), el mayor volumen y aumento se produjo en el sector de producción y distribución de energía eléctrica, destacando en menor medida también el peso y los aumentos de inversión en otros tipos de intermediación monetaria, construcción general de edificios y fabricación de cemento. Por el contrario, destacaron las menores inversiones en promoción inmobiliaria por cuenta propia, compraventa de bienes inmobiliarios por cuenta propia y actividades de agencias de viajes y operadores turísticos, lo que confirma la desaceleración de la actividad inversora en el sector inmobiliario español.

GRÁFICO I-13

INVERSIONES NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 1994-2007 (Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

Nuevo récord de inversiones españolas directas en el exterior

Las inversiones españolas en el exterior[104] registraron un nuevo récord en 2007, cuando ya en 2006 España se había constituido como el tercer exportador de capital en inversiones directas del mundo, tras Estados Unidos y Francia. Al igual que con la inversión en España, el volumen total de inversión española en el exterior se vio distorsionado por una operación concreta de compra de una entidad financiera holandesa por parte de un banco español. Así, Holanda ocupó destacada la primera posición como mercado de destino, seguida de Reino Unido y Estados Unidos. Hungría ocupó el cuarto lugar, pero debido a las operaciones desde España de una multinacional mexicana del sector del cemento. Destacaron también los incrementos de las inversiones dirigidas a Italia, Alemania, Australia, Grecia y Polonia, y en menor medida a China. Por su parte, las inversiones dirigidas a Reino Unido, Fran-

[104] En el caso de las inversiones españolas en el exterior no se dispone de información sobre el destino último de las mismas sino sólo del destino inmediato.

cia, Portugal y Bélgica disminuyeron. Por sectores de destino, los tres primeros lugares los ocuparon el de banca y otros tipos de intermediación monetaria, el de producción y distribución de energía eléctrica y el de otros tipos de intermediación financiera, ocupando el cuarto lugar el de telecomunicaciones que fue el principal sector receptor en 2006.

3.4. Distribución de la renta

El análisis de la distribución funcional de la renta en 2007 muestra el mantenimiento de la remuneración de asalariados en porcentaje del PIB[105] en el 46,5 por 100, como consecuencia de un ligero incremento de la tasa de asalarización, hasta el 86,6 por 100 del empleo total equivalente, que permitió compensar la ligera caída del coste laboral unitario real. Dicho retroceso, a su vez, se produjo como consecuencia de un aumento de la productividad por ocupado superior al crecimiento de la remuneración por asalariado, lo que significa que el valor generado por cada ocupado creció algo más que la remuneración obtenida por el trabajo asalariado. Por su parte, el excedente bruto de explotación y las rentas mixtas aumentaron un 8,69 por 100 respecto al año interior, incrementándose su participación sobre el PIB hasta el 43,03 por 100, mientras que la correspondiente a los impuestos netos sobre la producción e importación se redujo hasta el 10,45 por 100 del PIB, tras un avance de los mismos del 0,45 por 100.

Al analizar la evolución de la composición del PIB desde el punto de vista de las rentas se observa cómo ésta se ha visto modificada en los últimos años, produciéndose un incremento de la participación del excedente bruto de explotación (EBE)[106] y rentas mixtas[107], así

[105] La remuneración de asalariados en porcentaje del PIB se puede descomponer del siguiente modo:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{n.º de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{n.º de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{n.º de asalariados}}{\text{n.º de ocupados}}$$

$$= \text{Coste Laboral Unitario Real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

De este modo, el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB aumenta *ceteris paribus* si lo hace la tasa de asalarización, si se reduce la productividad o si aumenta la remuneración por asalariado.

[106] El EBE engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo.

[107] Las rentas mixtas recogen las rentas de las empresas no constituidas en sociedad pertenecientes al sector de los hogares, incluyendo, por tanto, la aportación de tra-

como de los impuestos netos sobre la producción e importación, frente a un paulatino menor peso de la remuneración de asalariados[108] hasta el año 2006 (gráfico I-14).

De este modo, la participación de la remuneración de los asalariados sobre el PIB ha pasado del 49,5 por 100 en el año 2000 al 46,5 por 100 en 2007, registrando un crecimiento anual medio en dicho periodo del 6,6 por 100 en términos nominales, frente un avance del PIB del 7,6 por 100. En el año 2007, sin embargo, el incremento fue del 7,07 por 100, prácticamente el mismo que el del PIB nominal (7,01 por 100), con lo que su participación en el conjunto de la economía se mantuvo estable respecto al año anterior, en el mencionado 46,5 por 100, interrumpiéndose la desaceleración iniciada en el año 2000.

Los impuestos netos sobre la producción e importaciones mostraron, por su parte, un avance significativo en el periodo, con una tasa de crecimiento promedio anual del 8,4 por 100. Este avance, sin embargo, quedó atenuado con el dato de crecimiento de 2007, que se desaceleró en cerca de 10 puntos porcentuales respecto al año anterior, hasta el 0,5 por 100, como consecuencia de la ralentización del mercado de la vivienda y del consumo privado, en general, y por el cumplimiento por parte del Estado de una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas[109], en particular. Por tanto, sin contar este último dato, la tasa de crecimiento promedio anual de los impuestos netos sobre la producción e importaciones ha sido entre los años 2000 y 2006 del 9,7 por 100. En consecuencia, la participación de esta variable sobre el PIB pasa del 9,9 por 100 en el año 2000 al 11,1 por 100 en 2006 y al 10,5 por 100 en 2007.

---

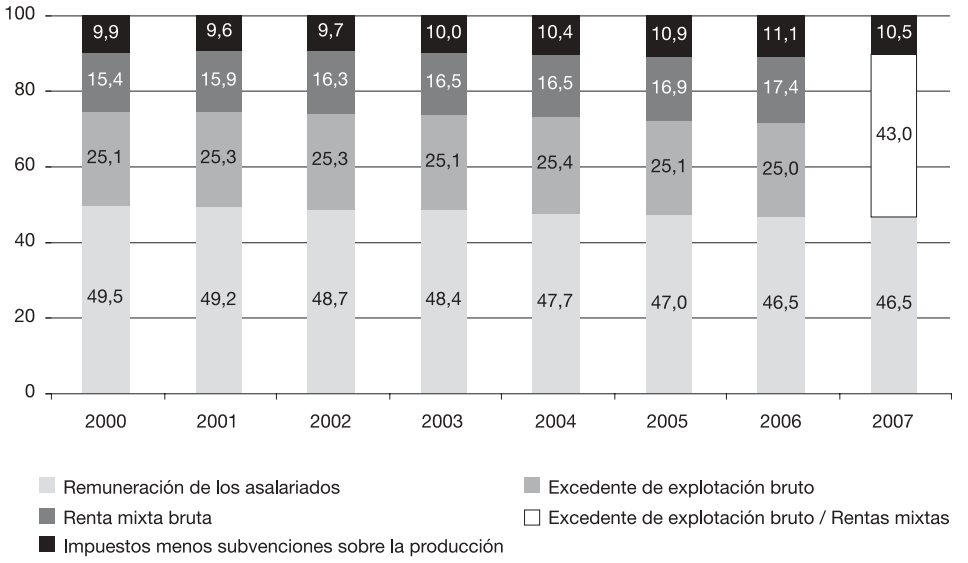
bajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, como las rentas de empresarios y trabajadores autónomos agrícolas, de profesionales liberales y servicios personales y del resto de empresarios y trabajadores independientes no agrícolas.

[108] La remuneración de asalariados comprende los sueldos y salarios brutos y las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores.

[109] Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 6 de octubre de 2005, por la que se declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario y, en particular, de los artículos 17, apartados 2 y 5, y 19 de la Sexta Directiva, al prever una prorrata de deducción del IVA soportado por los sujetos pasivos que efectúan únicamente operaciones gravadas y al instaurar una norma especial que limita el derecho a la deducción del IVA correspondiente a la compra de bienes o servicios financiados mediante subvenciones.

GRÁFICO I-14

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA, 2000-2007 (En porcentaje del PIB)



Nota: para el año 2007 no se dispone de información desagregada del EBE/Rentas mixtas.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*. Cuentas económicas integradas.

En lo que respecta a la participación del excedente bruto de explotación y rentas mixtas sobre el PIB entre los años 2000 y 2007, se produjo un incremento de 2,5 puntos porcentuales, hasta situarse en el 43,0 por 100, con una tasa de crecimiento media anual en el periodo del 8,5 por 100. Dicho incremento respondió en mayor medida al componente de las rentas mixtas, cuya tasa de crecimiento media entre 2000 y 2006[110] fue del 9,8 por 100, dado que el EBE creció un 7,6 por 100, lo mismo que el PIB. De este modo, mientras que el peso de las rentas brutas mixtas sobre la economía se incrementaron en este periodo dos puntos porcentuales, hasta el 17,4 por 100, el correspondiente al EBE se redujo una décima, hasta registrar en 2006 una participación del 25,0 por 100.

[110] Al cierre de esta Memoria no se disponía de información sobre las cuentas económicas integradas de 2007.

Por otra parte, la evolución del excedente neto de explotación, que se obtiene de deducir del excedente bruto el consumo de capital fijo, o depreciación, muestra una participación más reducida en el conjunto de la economía, además de decreciente, pasando del 13,0 por 100 del PIB en el año 2000 al 11,2 por 100 en 2006, y con una tasa de crecimiento media anual del 5,1 por 100.

3.4.1. **Remuneración media por asalariado y costes laborales unitarios**

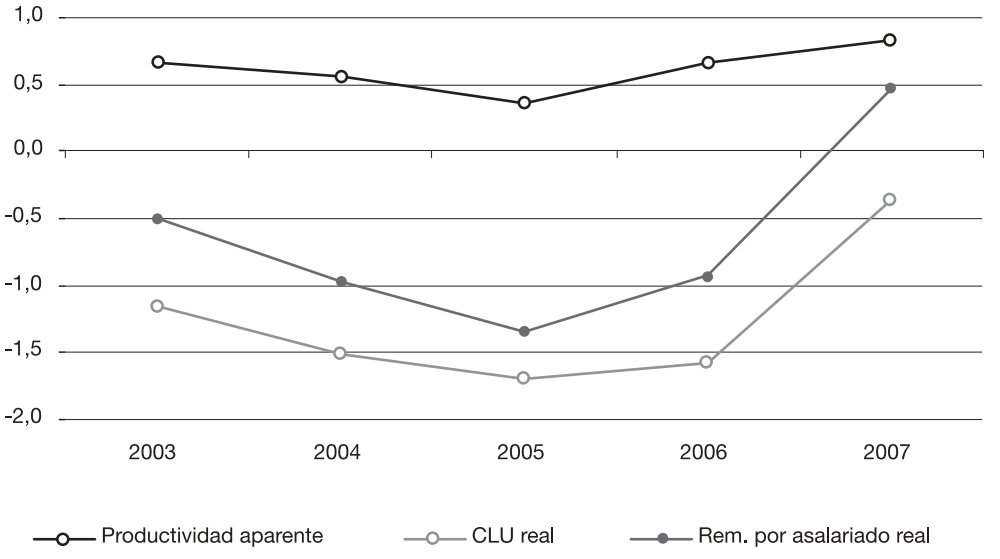
De acuerdo con los datos de la contabilidad nacional, la remuneración media por asalariado se incrementó en 2007 un 3,56 por 100, superando la tasa de crecimiento del año anterior. Este aumento se correspondió con un incremento de la remuneración total de asalariados del 7,1 por 100, superior en cuatro décimas al del año anterior, y un avance del empleo asalariado dos décimas inferior, del 3,4 por 100.

En términos reales, aplicando el deflactor del PIB, la evolución de la tasa de crecimiento de la remuneración media por asalariado muestra un deterioro significativo en el último quinquenio, alcanzando el punto de inflexión en 2005, con una caída del 1,3 por 100 (gráfico I-15). A partir de entonces empieza a recuperarse, tornándose positiva en 2007 con un avance del 0,5 por 100. Por su parte, la productividad aparente del trabajo muestra un crecimiento positivo aunque desacelerado también hasta el año 2005, cambiando la tendencia a partir de entonces, hasta registrar un avance del 0,8 por 100 en 2007. La evolución de ambas variables explican la reducción sistemática del coste laboral unitario real en el periodo analizado, registrando la tasa mínima en 2005, con una caída del 1,7 por 100 y el descenso menos pronunciado en 2007, del –0,4 por 100.

Por sectores de actividad, la construcción registra los mayores avances de la remuneración media por asalariado en términos nominales, en línea con el dinamismo mostrado por esta actividad (cuadro I-19). Sin embargo, muestra también las mayores caídas en términos reales, en la medida en que su deflactor crece todos los años muy por encima del deflactor medio del PIB. Esto, unido a un descenso continuado de su productividad, hace que el coste laboral unitario real registre caídas significativas, hasta el año 2007, en el que pasa a crecer un 1,6 por 100, como consecuencia, en parte, de la desaceleración del deflactor, en un contexto de moderación de los precios de la vivienda.

GRÁFICO I-15

REMUNERACIÓN POR ASALARIADO, PRODUCTIVIDAD Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL, 2003-2007 (Tasas de variación anual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

La industria, por su parte, se caracteriza en este periodo por un comportamiento relativamente favorable de su productividad, frente a un deterioro de la remuneración media por asalariado real, que desde 2005 registra tasas de crecimiento negativas. Como consecuencia, el coste laboral unitario real comienza a caer en 2004, intensificándose el descenso paulatinamente, hasta registrar en 2007 una tasa del –3,9 por 100.

En el caso del sector servicios, la remuneración media real por asalariado cae todos los años, hasta 2007 en el que se incrementa un 0,1 por 100. Esto, unido a un crecimiento moderado de la productividad, en torno a la media de la economía, hace que el coste laboral unitario real se reduzca en el periodo, aunque menos que en el resto de los sectores analizados.

CUADRO I-19

REMUNERACIÓN POR ASALARIADO, PRODUCTIVIDAD Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL POR SECTORES, 2003-2007 (Tasas de variación anual)

Sectores	Variables	2003	2004	2005	2006	2007
Total	RPA nominal	3,61	3,02	2,85	3,00	3,56
	RPA real (D)	–0,51	–0,97	–1,34	–0,93	0,46
	Productividad aparente	0,66	0,56	0,36	0,66	0,83
	CLU real	–1,16	–1,52	–1,69	–1,57	–0,37
	Deflactor	4,14	4,02	4,24	3,97	3,08
Industria	RPA nominal	4,96	3,31	2,49	3,11	3,24
	RPA real (D)	3,20	0,36	–0,88	–0,22	–0,64
	Productividad aparente	2,25	1,57	0,54	2,42	3,36
	CLU real	0,93	–1,19	–1,41	–2,59	–3,87
	Deflactor	1,70	2,94	3,40	3,35	3,91
Construcción	RPA nominal	4,42	3,97	4,98	5,10	4,10
	RPA real (D)	–3,13	–4,60	–5,17	–2,44	–0,19
	Productividad aparente	–0,90	–0,58	–1,37	–0,41	–1,75
	CLU real	–2,25	–4,04	–3,85	–2,04	1,59
	Deflactor	7,80	8,98	10,70	7,72	4,29
Servicios	RPA nominal	3,25	2,83	2,35	2,56	3,58
	RPA real (D)	–0,61	–0,41	–0,34	–0,43	0,09
	Productividad aparente	–0,06	0,32	0,42	0,10	0,61
	CLU real	–0,55	–0,73	–0,76	–0,53	–0,51
	Deflactor	3,88	3,26	2,70	3,00	3,48
Agricultura, ganadería y pesca	RPA nominal	–0,86	3,45	4,66	1,47	2,94
	RPA real (D)	–6,38	3,41	1,18	7,03	–1,88
	Productividad aparente	–0,47	–0,25	–7,03	7,82	5,70
	CLU real	–5,94	3,67	8,84	–0,73	–7,18
	Deflactor	5,89	0,04	3,44	–5,19	4,91
Energía	RPA nominal	2,74	–1,97	12,09	–1,27	1,75
	RPA real (D)	–2,48	–8,48	–1,89	–5,19	–1,02
	Productividad aparente	3,62	–2,46	5,63	–3,97	1,41
	CLU real	–5,89	–6,18	–7,12	–1,26	–2,40
	Deflactor	5,35	7,11	14,25	4,13	2,80

1) La productividad aparente del trabajo se define como el cociente entre el PIB real a precios de mercado y el número de ocupados, en términos de empleo equivalente a tiempo completo.
2) El CLU es el resultado de dividir la remuneración por asalariado nominal entre la productividad aparente del trabajo.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

CUADRO I-20

COMPONENTES DEL COSTE LABORAL EN 2007 (En euros y porcentaje)

Componentes del Coste Laboral	Total	Estructura	Var. 06/07	Sectores					
				Industria		Construcción		Servicios	
	Euros	%	%	Euros	Var. 06/07 (%)	Euros	Var. 06/07 (%)	Euros	Var. 06/07 (%)
Coste total	**2.271,88**	**100,0**	**4,0**	**2.593,35**	**3,3**	**2.247,22**	**5,0**	**2.191,75**	**4,3**
Coste salarial total	*1.676,70*	*73,8*	*3,9*	*1.907,07*	*3,0*	*1.565,25*	*4,8*	*1.638,65*	*4,2*
Ordinario	1.456,27	64,1	4,1	1.624,30	3,4	1.404,24	4,7	1.422,39	4,4
Pagos extraordinarios	196,72	8,7	2,2	258,79	2,4	140,06	5,9	192,05	1,8
Pagos atrasados	23,71	1,0	4,2	23,98	–14,6	20,96	7,0	24,21	10,6
Otros costes	*595,18*	*26,2*	*4,4*	*686,29*	*4,3*	*681,97*	*5,5*	*553,11*	*4,5*
Coste por percepciones no salariales	90,60	4,0	9,3	107,98	18,2	127,15	7,5	78,45	7,3
I.T.	13,82	0,6	6,3	15,09	5,1	9,34	18,1	14,41	5,4
Desempleo parcial	0,08	0,0	10,3	0,41	25,2	0,00	–66,7	0,01	–71,4
Otras prestaciones sociales directas	3,92	0,2	1,9	7,36	22,5	0,73	–27,3	3,65	–4,7
Otras percepciones no salariales	52,28	2,3	6,2	37,83	3,8	108,22	4,8	44,60	7,3
Despido	20,51	0,9	22,8	47,30	38,1	8,86	45,3	15,79	12,4
Coste por cotizaciones obligatorias	525,42	23,1	3,7	605,01	2,5	572,24	5,2	494,65	4,0
Contingencias comunes	365,87	16,1	4,2	414,89	3,4	357,03	4,8	354,69	4,5
Desempleo, Fogasa y F. profesional	112,49	5,0	1,4	130,85	0,7	117,45	2,6	106,59	1,5
Otras cotizaciones sociales obligatorias	47,06	2,1	5,9	59,28	–0,1	97,76	10,1	33,37	7,3
Subvenciones y bonificaciones de la S. Social	20,84	0,9	6,9	26,70	13,7	17,42	12,2	19,99	4,0

Fuente: INE, *Encuesta Trimestral de Coste Laboral.*

Encuesta Trimestral de Coste Laboral

Un análisis más detallado de los costes laborales se obtiene a partir de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral del INE, que permite conocer tanto la evolución del coste salarial[111], como la de otros costes, que incluyen las percepciones no salariales[112] y las cotizaciones obligatorias[113], así como las subvenciones y bonificaciones de la Seguridad Social percibidas por el empleador (cuadro I-20).

[111] Comprende el salario base, complementos salariales, pagos por horas extraordinarias, pagos extraordinarios y pagos atrasados.

[112] Incluye las prestaciones sociales directas (pagos por incapacidad temporal, desempleo, indemnizaciones por despido, etc.), pagos compensatorios y otras prestaciones no salariales.

[113] Las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social cubren las prestaciones derivadas de situaciones de enfermedad, maternidad, accidente laboral, invalidez, jubilación familiar, supervivencia, desempleo, formación profesional, garantía salarial o cualquier otra contingencia cubierta por el Sistema.

En el año 2007, el coste laboral total por trabajador aumentó un 4,0 por 100, frente al 3,5 por 100 registrado el año anterior, aceleración que respondió tanto al avance del coste salarial (3,9 por 100) como al de los otros costes (4,4 por 100). En términos monetarios, el coste total se situó en 2.271,88 euros, de los cuales, el 73,8 por 100 correspondió a coste salarial total (1.676,70 euros), y el 26,2 por 100 restante a otros costes (595,18 euros).

Por sectores de actividad[114], la industria continuó siendo el sector con mayor coste laboral por trabajador, con 2.593,35 euros, seguido de la construcción y los servicios. Sin embargo, en término de tasas de crecimiento anual, el mayor incremento lo registra la construcción, con el 5,0 por 100, seguido de los servicios, con el 4,3 por 100. Mientras, el coste laboral en la industria, además de mostrar el menor avance, es el único que se desacelera respecto al año anterior, desde el 3,7 por 100 al 3,3 por 100.

3.4.2. **Evolución de los beneficios empresariales en 2007**

La información referente a las empresas no financieras recogida en la Central de Balances Trimestral del Banco de España[115] (cuadro I-21) muestra un crecimiento significativo del beneficio de las empresas en 2007, aunque a niveles más moderados que el año anterior, en línea con la desaceleración de la actividad productiva.

El ritmo de crecimiento del Valor Añadido Bruto (VAB) generado por estas empresas se moderó en 2007 hasta el 5,1 por 100, con notables diferencias por sectores de actividad. La mayor desaceleración correspondió al sector energético, especialmente las empresas de electricidad, gas y agua, con un avance del VAB del 0,8 por 100, frente al 6,0 por 100 del año anterior. Le sigue

[114] La ETCL analiza el conjunto de la industria, la construcción y los servicios, excluidas la Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria, el servicio doméstico y los organismos extraterritoriales, así como el sector agrario y pesquero.

[115] La CBT recoge información de 756 sociedades individuales no financieras residentes en territorio español, cotizadas y no cotizadas, con sobrerrepresentación de grandes empresas y de determinados sectores de actividad, como energía, industria, comercio y reparación, y transportes y comunicaciones. En 2007, la actividad de estas empresas representa el 13,2 por 100 del PIB.

el comercio, que tras un crecimiento del VAB en 2006 similar al de la energía, del 6,0 por 100, aumentó en 2007 únicamente el 0,9 por 100, en respuesta a la desaceleración del consumo privado. Por el contrario, el VAB de la industria se aceleró hasta el 10,8 por 100, favorecido por la evolución de la inversión en bienes de equipo y por las exportaciones, mientras que el correspondiente a las empresas de transporte y comunicaciones aumentó un 5,7 por 100.

En este contexto de moderación de la actividad, el empleo se desaceleró ocho décimas hasta el 0,9 por 100, al tiempo que el gasto de personal por trabajador se mantuvo en niveles moderados, del 3,5 por 100, lo que propició una desaceleración del gasto de personal hasta el 4,4 por 100. Esto, unido a la evolución descrita por la actividad productiva, hizo que el resultado económico bruto de explotación se desacelerara 2,3 puntos porcentuales, mostrando un crecimiento del 5,5 por 100.

Por su parte, los ingresos financieros aumentaron el 22,8 por 100, 9,5 puntos por encima del año anterior, como consecuencia fundamentalmente del incremento de los intereses recibidos por las empresas en contraprestación a créditos concedidos, dados los mayores tipos de interés. Mientras, los gastos financieros, aunque se desaceleraron 6,2 puntos respecto a 2006, continuaron creciendo de manera intensa, a un ritmo del 33,6 por 100, debido al aumento del coste financiero de los préstamos, en un contexto de subidas de los tipos de interés de referencia, y al mayor endeudamiento empresarial relacionado con importantes operaciones de adquisición de acciones. La evolución descrita de los ingresos y gastos financieros dio lugar a un crecimiento del resultado ordinario neto del 5,7 por 100, por encima del 4,4 por 100 registrado en 2006. Asimismo, los niveles de rentabilidad de las empresas se situaron en niveles muy similares a los del año anterior, manteniendo un diferencial positivo con respecto al coste de financiación ajena.

Finalmente, el notable aumento registrado por las plusvalías y los ingresos extraordinarios en 2007 hizo que el resultado neto final creciera un 14,9 por 100, excedente que, aunque se sitúa por debajo del año anterior (18 por 100), alcanza el 38,1 por 100 del VAB, frente al 34,8 por 100 registrado en 2006.

CUADRO I-21

RESULTADOS DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS, 2006-2007

(Tasas de variación interanual de la media ponderada de los datos trimestrales)

Bases	I a IV Trim. 06/ I a IV Trim. 05	I a IV Trim. 07/ I a IV Trim. 06
Número de empresas	833	756
Cobertura total nacional (% del PIB)	14,6	13,2
1. Valor de la producción (incluidas subvenciones)	**10,4**	**5,9**
Importe neto de la cifra de negocios y otros ingresos de explotación	9,7	3,9
2. Consumos intermedios (incluidos tributos)	**12,3**	**6,3**
3. VAB al coste de los factores (1-2)	**6,7**	**5,1**
4. Gastos de personal	5,3	4,4
5. Resultado económico bruto de la explotación (3-4)	**7,8**	**5,5**
6. Ingresos financieros	13,3	22,8
7. Gastos financieros	39,8	33,6
8. Amortizaciones y provisiones de explotación	2,0	–1,3
9. Resultado ordinario neto (5+6-7-8)	**4,4**	**5,7**
10. Plusvalías e ingresos extraordinarios	50,1	95,3
11. Minusvalías y gastos extraordinarios	–27,4	26,3
12. Provisiones e impuestos	61,6	84,2
13. Resultado neto (9+10-11-12)	**18,0**	**14,9**
Resultado neto/VAB (13/3)	*34,8*	*38,1*
Rentabilidad ordinaria de los recursos propios antes de impuestos (9/RP)	*13,1*	*12,6*

Fuente: Banco de España. Central de Balances Trimestral.

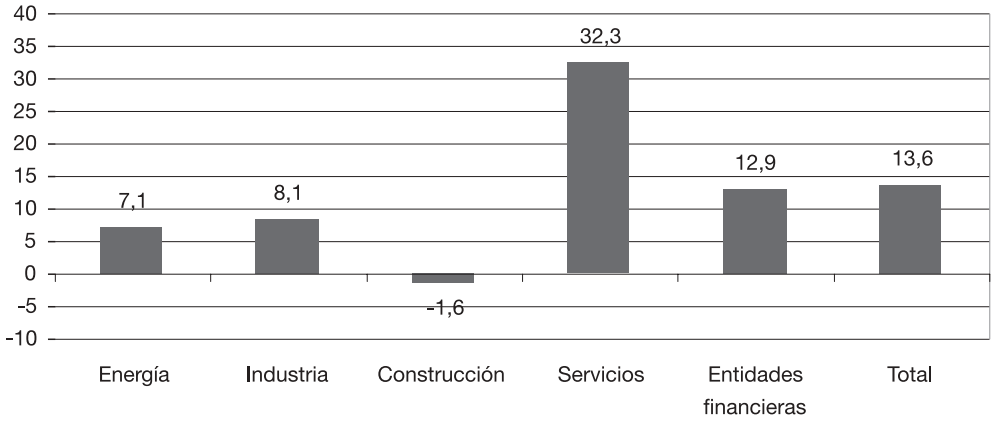
Otra aproximación a los beneficios de las empresas españolas en 2007 se obtiene a partir de los datos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)[116], que muestran para el segundo semestre de 2007 un incremento medio del resultado antes de impuestos de las sociedades cotizadas del 13,6 por 100 (gráfico I-16). Por sectores de actividad, el mejor resultado corresponde a los servicios, con un aumento del 32,3 por 100, seguido a cierta distancia de las entidades financieras, con el 12,9 por 100. En el extremo opuesto se sitúan las empresas del sector de la construcción, que registran una caída del resultado antes de impuestos del 1,6 por 100, en línea con el empeoramiento mostrado por esta actividad.

[116] Los datos de la CNMV se refieren a información de los grupos consolidados (incluyendo empresas no residentes) de sociedades cotizadas financieras y no financieras.

GRÁFICO I-16

CRECIMIENTO DE LOS BENEFICIOS DE LAS EMPRESAS COTIZADAS EN 2007*

(Resultado antes de impuestos. Tasa de variación respecto al mismo periodo del año anterior)



* Segundo semestre.

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores. Información económica y financiera de las sociedades cotizadas. Segundo semestre de 2007.

3.5. Inflación y mercados financieros

Durante la primera parte de 2007, la evolución de la inflación, medida a través del Índice de precios de consumo (IPC), continuó con la tendencia de moderación iniciada el año anterior, si bien es cierto, que en los últimos meses y debido, entre otros factores, al encarecimiento en los mercados internacionales de los precios tanto del petróleo como de otras materias primas, especialmente los cereales, comenzó una escalada alcista que está llevando a la inflación a sus niveles más altos desde la entrada del euro.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, el comportamiento de las bolsas españolas continuó siendo positivo, en la línea de los últimos años, destacando entre el conjunto de bolsas europeas por volumen de contratación y rentabilidad, y ello a pesar de la incertidumbre existente a nivel mundial en relación a los efectos de la crisis financiera, y el aumento de la volatilidad en los mercados.

3.5.1. **Evolución de la inflación**

Inflación anual moderada, pero repunte a final de año

Durante la mayor parte del año 2007 el IPC se mantuvo en niveles moderados, por debajo del 2,5 por 100, continuando con la tendencia de desaceleración iniciada en los últimos meses del año anterior. Sin embargo, desde septiembre los precios iniciaron una escalada alcista, que ha situado el nivel general de precios en los últimos meses de 2007 y primeros de 2008 por encima del 4,0 por 100 (gráfico I-17). Esta evolución de los precios de consumo tuvo lugar, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, en un contexto de fuerte crecimiento de la economía española que en los últimos meses del año empezó a dar signos de desaceleración.

Así, en 2007 la tasa interanual media del índice general se situó en el 2,8 por 100, siete décimas por debajo de la de 2006. Sin embargo, desde agosto en que alcanzó el 2,2 por 100, nivel mínimo en los últimos tres años, inició un fuerte crecimiento que situó la tasa interanual en diciembre en el 4,2 por 100, un punto y medio porcentual más que en el mismo periodo del año anterior. Esta evolución de los precios requiere considerar tanto las presiones inflacionistas como su origen, con el fin de analizar el grado de aproximación al objetivo de estabilidad de precios y el peso de los componentes coyunturales y/o estructurales en la evolución de la inflación.

Algunos de estos componentes, como la energía, están haciéndose muy presentes en la determinación del nivel de precios de la economía española[117], siendo necesario plantearse hasta que punto un factor que habitualmente se ha considerado coyuntural, sometido a los movimientos cíclicos de los mercados internacionales, está adquiriendo un carácter más estructural que responde a algunas debilidades de la economía española ligadas a la mayor dependencia del petróleo junto al insuficiente desarrollo de fuentes alternativas de energía, el mayor peso del consumo de productos petrolíferos en el gasto total de los hogares o el menor peso de los impuestos indirectos en los precios de venta al público de los combustibles respecto a otros países.

[117] Un aumento del 10,0 por 100 del precio del petróleo supone un incremento de dos puntos porcentuales en el precio de su componente energético y dado el peso de éste en el total, de dos décimas en el índice general. Véase a este respecto Banco de España, «El efecto de las variaciones del precio del petróleo sobre la inflación española» en *Boletín Económico*, diciembre 2007.

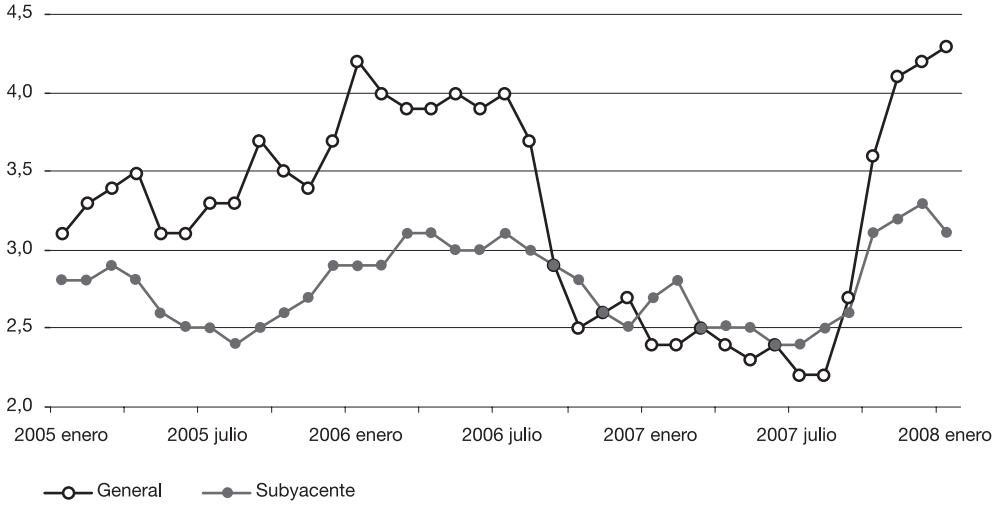
Por su parte, la inflación subyacente, que excluye del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados se mostró, con algunos altibajos, en niveles moderados a lo largo del año, aunque debido a la reducción de los precios del petróleo y sus efectos sobre el índice general, se situó durante el primer semestre ligeramente por encima de éste. El crecimiento interanual medio de la inflación subyacente alcanzó el 2,7 por 100, dos décimas por debajo de la media de 2006, y desde septiembre, inició una tendencia alcista explicada, principalmente, por la subida de los precios de los alimentos elaborados, que llevó la tasa interanual en diciembre al 3,3 por 100, la más alta desde principios de 2003.

Incremento del precio de los cereales

Esta subida se ha materializado en algunos productos de alimentación concretos, directamente influidos por el fuerte incremento de los precios de los cereales en los últimos meses[118], así como por desajustes entre la oferta y la demanda de algunos bienes alimenticios a escala mundial, como la leche.

GRÁFICO I-17

INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2005-2007 (Tasas de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

[118] Véase a este respecto epígrafe I.2.3.1 de esta Memoria.

El deflactor del PIB[119] creció de media en 2007 al 3,1 por 100, nueve décimas por debajo del año anterior. El diferencial con el IPC fue de tan sólo tres décimas, reflejando ambos índices de precios la tendencia de desaceleración registrada hasta septiembre, siendo a partir de aquí el comportamiento distinto, ya que el deflactor se ha mantenido, frente al repunte del IPC, en el 2,9 por 100 en el cuarto trimestre de 2007, el nivel más bajo desde hace seis años. Este diferente comportamiento refleja la mayor presión que ejercen algunos componentes del deflactor en relación a los del IPC, considerando además que dada la fuerte apreciación del euro frente al dólar, el efecto del alza en los precios del petróleo y otras materias primas importadas, entre las que se incluyen los cereales, no explica la mayor parte de esta diferencia (gráfico I-18).

Los precios de los servicios, resistentes a la reducción de la inflación

Por lo general, el deflactor del PIB se ha situado por encima del IPC en los últimos años, reflejando el mayor crecimiento de los precios del conjunto de bienes y servicios producidos en relación a la cesta de la compra. Por el lado de la oferta[120], en los últimos años la principal contribución al deflactor del PIB ha correspondido a los servicios de mercado seguido del sector de la construcción, con un 44,0 y 22,0 por 100 respectivamente, de media en el periodo 2002-2007. Tras el freno del sector de la construcción en 2007, su contribución al deflactor se ha reducido significativamente, siendo los servicios los que más han contribuido a la evolución del último año, reflejando la existencia de un núcleo duro en la evolución de los precios vinculado a este sector.

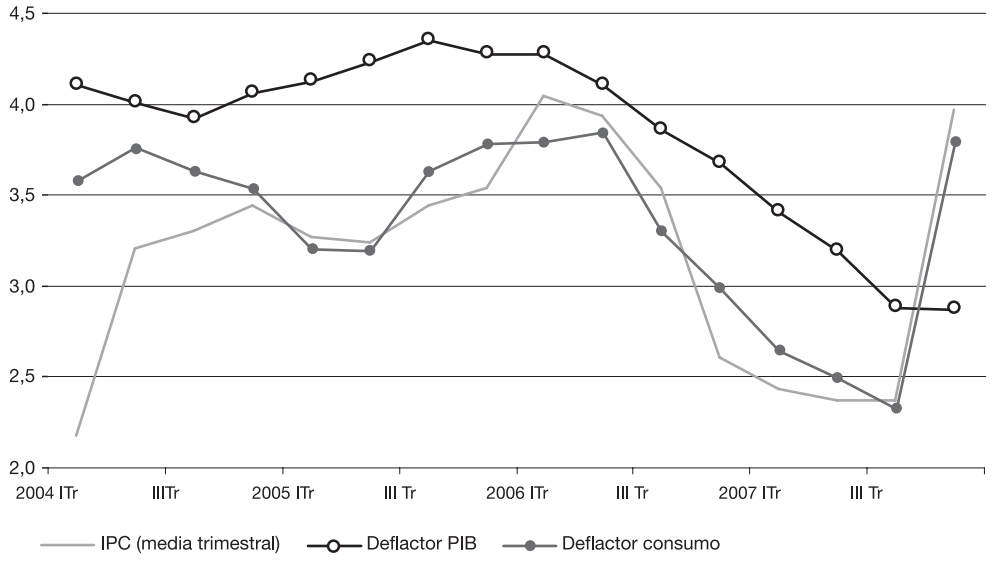
Por el lado de la demanda, la evolución del deflactor está muy condicionada por el peso del consumo, y en este sentido, en los últimos meses de 2007, se observa un repunte en su deflactor debido al aumento en los precios tanto de los alimentos elaborados como de los no elaborados. En este sentido, la proximidad entre la evolución

[119] Cabe recordar que el deflactor del PIB es el cociente entre el PIB nominal de un determinado año y el PIB real de ese año, frente al IPC que mide el coste de comprar una cesta fija de bienes y servicios representativos de las compras de los consumidores. En este sentido, las principales diferencias entre ambos son que el deflactor tiene en cuenta todos los bienes producidos en la economía, mientras que el IPC se refiere a una cesta de consumo definida previamente. El deflactor no incluye los precios de las importaciones mientras que el IPC sí lo hace. Finalmente, el deflactor, al incluir los bienes que se producen en cada año varía en el tiempo, frente al IPC, cuya cesta se mantiene durante varios años.

[120] Véase para un mayor detalle, epígrafe I.3.2 de esta Memoria.

GRÁFICO I-18

ÍNDICES DE PRECIOS, 2004-2007 (Tasas de variación interanual)



Nota: Los datos trimestrales de IPC se han calculado como medias trimestrales de las tasas de variación interanual.
Fuente: INE.

del deflactor del consumo y el IPC, y la existencia de un diferencial importante con el deflactor del PIB permite, desde la perspectiva de la demanda, señalar que son otros componentes distintos del consumo los que explican esta diferencia.

Así, entre los deflactores de la inversión, desde el año 2000 y hasta mediados de 2005 el de vivienda reflejaba crecimientos muy elevados superiores al 12,0 por 100, explicados por la presión de la demanda. Desde entonces, se inició una tendencia de menor crecimiento, acentuada en 2007. Por otro lado, los deflactores de formación bruta en capital fijo en maquinaria y productos metálicos, y en el sector primario han experimentado en los dos últimos años crecimientos superiores al 10,0 por 100. Descontando, por tanto, el deflactor del consumo, son estos tres deflactores los que explican la mayor parte de las diferencias entre ambos índices. En este sentido, y por lo que se refiere a 2007, la moderación del deflactor del PIB a final de año ha sido posible al verse compensado el aumento del

de consumo con una caída del de inversión en vivienda (–3,2 por 100) y el menor crecimiento de los deflactores de formación bruta de capital fijo en maquinaria y productos metálicos y en el sector primario.

La evolución del Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo al mostrar las tensiones inflacionistas por el lado de la oferta, reflejó a lo largo de la mayor parte de 2007 cierta moderación explicada principalmente por la caída de los precios de la energía, que se mantuvieron en niveles negativos hasta septiembre. A final de año, sin embargo, el IPRI alcanzó en términos interanuales el 5,9 por 100, 3,3 puntos porcentuales más que en el mismo mes del año anterior. Esta aceleración fue debida en parte a los precios de la energía que iniciaron en septiembre una tendencia alcista que situó en diciembre la tasa interanual en el 11,6 por 100, que no obstante, no alcanzó los niveles de 2006 superiores al 20,0 por 100.

Así, el IPRI no energético experimentó un importante incremento durante 2007 hasta el 4,5 por 100, explicado por el incremento de los bienes de consumo alimenticio que alcanzaron el 9,3 por 100 en diciembre. En particular, la subida de los precios de los cereales también se reflejó en el componente de bienes de consumo no duradero, que tras mantenerse estables por debajo del 2,0 por 100 durante la mayor parte del año, comenzaron a aumentar en septiembre, alcanzando en diciembre el 5,1 por 100 frente al 1,9 por 100 de 2006.

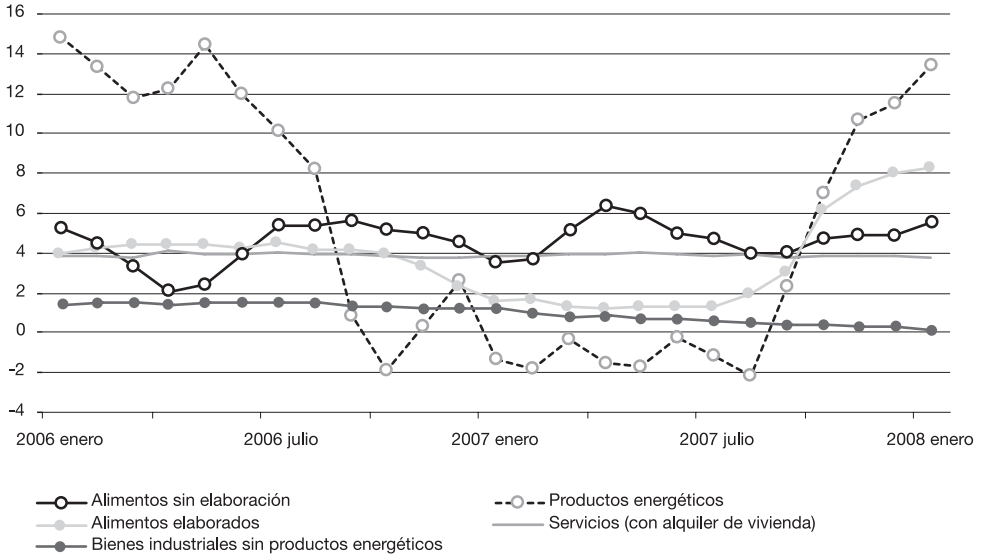
Por su parte, los precios de los bienes intermedios y los bienes de equipo reflejaron el comportamiento más favorable de la industria en 2007, continuando con la senda de moderación iniciada el año anterior. No obstante, en los últimos meses del año la caída de ambos indicadores también pone de manifiesto algunos indicios de desaceleración económica.

Grupos y rúbricas del IPC

Analizando los grandes grupos y rúbricas que componen el IPC, hay que destacar inicialmente que durante la primera parte del año, y a excepción de los alimentos no elaborados, los principales grupos del IPC registraron cierta desaceleración en relación a los precios del año anterior (gráfico I-19).

GRÁFICO I-19

GRUPOS DESTACADOS DEL IPC EN 2007 (Tasas de variación interanual)



Fuente: INE.

La evolución del precio del petróleo, que situó el precio del barril en diciembre por encima de los 90 dólares, y ha continuado esta tendencia ascendente por encima de los 100 dólares en los primeros meses de 2008[121], se trasladó a los precios de consumo de los productos energéticos que alcanzaron en diciembre el 11,5 por 100, desde el –1,3 por 100 de enero, debido al aumento de su principal componente, carburantes y combustibles, que crecieron al 14,4 por 100 en tasa interanual. A su vez, la evolución de los precios energéticos se trasladó rápidamente vía coste a los precios del conjunto de los bienes industriales, más intensivos en la utilización de energía respecto a otros sectores, siendo su crecimiento a final de año del 3,9 por 100 en tasa interanual.

Por su parte, los precios de la alimentación mostraron un comportamiento variable a lo largo del año, alcanzando en diciembre un

[121] Véase epígrafe I.2.3.1 de esta Memoria.

crecimiento en tasa interanual del 6,6 por 100. Esta evolución se explica tanto por los precios de los alimentos elaborados como por los de los no elaborados, que alcanzaron en tasa interanual en diciembre el 8,0 por 100 y el 4,9 por 100 respectivamente, frente al 2,3 y 4,5 por 100 de 2006.

Los alimentos elaborados, especialmente leche y pan, crecieron de forma importante

En general, las rúbricas más inflacionistas en 2007 fueron, de forma aislada, el tabaco en febrero (16,6 por 100), y desde septiembre la leche y sus derivados que alcanzaron en diciembre un crecimiento interanual del 31,0 y 10,0 por 100, respectivamente, frente al 2,9 y 1,0 por 100 del año anterior, y el pan que creció al 14,4 por 100 a final de año, diez puntos porcentuales más que en 2006. Estas rúbricas se unieron a la mayor presión que tradicionalmente ejercen los alimentos no elaborados, que en 2007 han sido los huevos, con un incremento interanual en diciembre del 10,5 por 100, la carne de ave con el 10,2 por 100, y las frutas y legumbres, con crecimientos mayores al 7,0 por 100 (gráfico I-20).

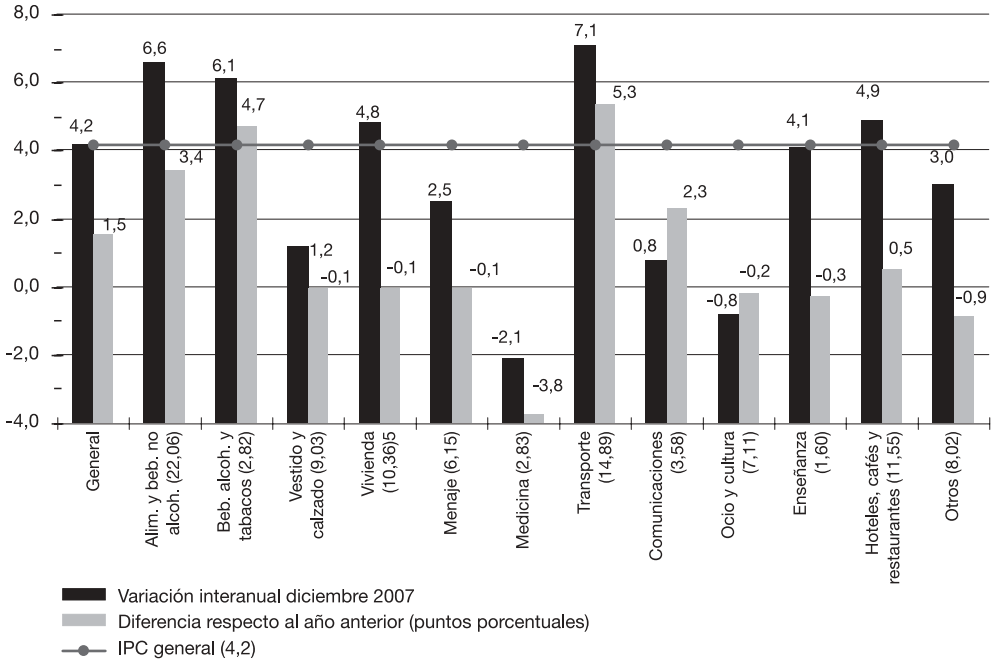
Dado que los principales responsables de la evolución de los precios de consumo han sido la energía y los alimentos, al excluir éstos del índice general, la tasa de variación interanual en diciembre fue del 2,3 por 100, tres décimas menos que en 2006, lo que refleja la ausencia de efectos de segunda vuelta[122]. Así lo refleja la evolución de los bienes industriales no energéticos, que mantuvieron un comportamiento estable, acentuando la tendencia de desaceleración iniciada el año anterior.

Por lo que se refiere a los servicios, sus precios mantuvieron una evolución estable, en torno al 4,0 por 100 de los últimos años, siendo la partida de hoteles, cafés y restaurantes la que más ha subido de media a lo largo del año, un 4,9 por 100, cuatro décimas más que el año anterior. No obstante, los precios de dos de los componentes principales de los servicios, vivienda y transporte, con un peso importante en el IPC, vieron como los precios de la energía tuvieron un efecto directo sobre ellos en los últimos meses del año, alcanzando la tasa interanual en diciembre el 4,8 y 7,1 por 100, respectivamente.

[122] Los efectos de segunda vuelta se refieren a los efectos que las variaciones, en este caso, del precio del petróleo y otras materias primas, pueden provocar en el conjunto de precios de una economía, como resultado de cambios en las expectativas que los agentes económicos tienen sobre la evolución de los precios, ante las variaciones en los precios de algunos bienes y servicios directamente, vía productos derivados, o indirectamente, vía mayor coste de *inputs* en los procesos productivos.

GRÁFICO I-20

COMPONENTES DEL IPC EN 2007 (Tasas de variación interanual y ponderaciones entre paréntesis)



Fuente: INE.

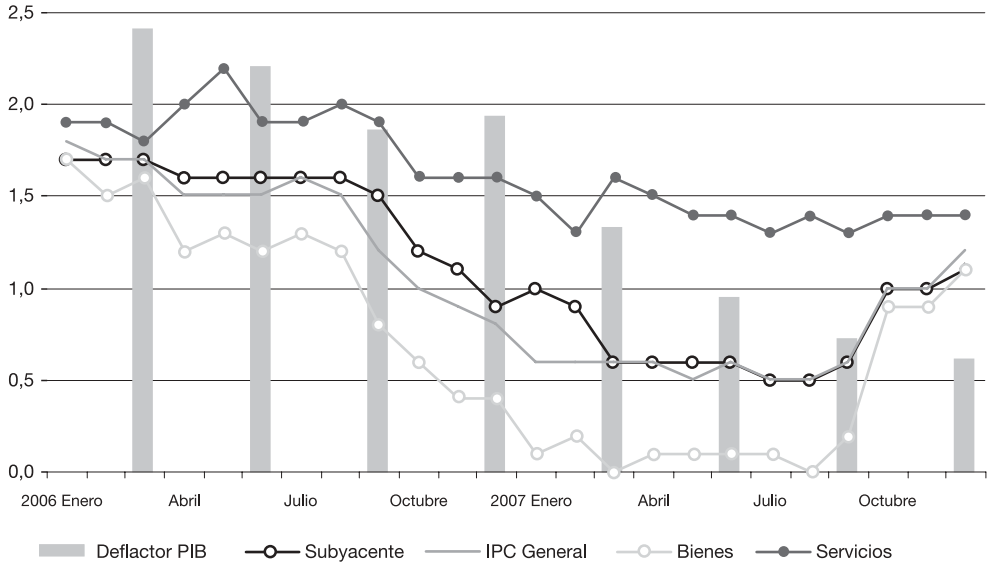
Aumento del diferencial de inflación con la UEM

Ante este comportamiento de la inflación, el diferencial de precios con la Eurozona, medido en términos del Índice armonizado de precios de consumo (IAPC), que se había mantenido durante gran parte del año en medio punto porcentual, se amplió en diciembre hasta 1,2 puntos porcentuales, considerando además que el repunte inflacionista derivado de los precios del petróleo y otras materias primas, también se reflejaba en la inflación de la zona euro[123]. El IPC armonizado español se situó en diciembre en el 4,3 por 100, frente al 3,1 por 100 de la zona euro y el 3,2 de la Unión Europea, casi un punto porcentual de diferencia, con el consiguiente deterioro de la competitividad-precio de la economía española. A su vez, el diferencial de inflación subyacente aumentó dos décimas respecto al año

[123] Véase para un mayor detalle el epígrafe 2.3.1 de esta Memoria.

GRÁFICO I-21

DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC Y DEL DEFLACTOR DEL PIB, 2006-2007 (En puntos porcentuales)



Fuente: INE.

anterior hasta 1,1 puntos porcentuales. Esta evolución de la inflación se aleja de forma significativa del objetivo del 2,0 por 100 fijado por el BCE, siendo 2,3 puntos porcentuales superior a éste (gráfico I-21).

Por su parte, el diferencial de inflación con la zona euro, en términos del deflactor del PIB, se ha mantenido en general más de medio punto por encima del diferencial en términos del IAPC, explicado por el mayor incremento del deflactor del PIB en España, no sólo en relación al IPC, sino también frente al deflactor de la UEM. Durante los últimos meses de 2007, la fuerte caída del deflactor del PIB en España se tradujo en una importante reducción de este diferencial.

Exceptuando la influencia del componente energético en la evolución de la inflación tanto en España como en la UEM, existen algunos factores que hacen persistente parte del diferencial de precios, especialmente por lo que se refiere a los componentes de bie-

nes y servicios. En este sentido, durante gran parte del año el diferencial en los precios de los bienes fue nulo o mínimo, pero desde septiembre creció de forma muy intensa, alcanzando 1,1 puntos porcentuales en diciembre, atribuible principalmente al fuerte repunte de los alimentos elaborados, pero también de algunos no elaborados como las frutas y las legumbres o los huevos. En este sentido, los datos disponibles reflejan que los mayores diferenciales de precios en los bienes en 2007 respondieron a las subidas de la leche y sus derivados, así como el pan, principalmente por el aumento de los precios de las materias primas alimenticias, y su mayor traslación a los precios en la economía española que en el resto de la UEM. A este respecto, cabe señalar el debate existente en la actualidad en relación a la incidencia que tienen las subidas de precios de las materias primas en las estrategias de formación de precios de los productos agroalimentarios[124].

Asimismo, el diferencial de servicios, habiéndose reducido desde 2006, permanece no obstante alrededor del 1,4 por 100, reflejando la existencia permanente de un diferencial de carácter estructural vinculado al sector servicios y especialmente a la insuficiente competencia de algunas partidas no comercializables en el exterior.

3.5.2. **Mercados financieros**

La continuidad en el tono restrictivo de la política monetaria del BCE durante 2007, junto a un entorno de estabilidad de los precios que se mantuvo hasta agosto, dio lugar a que los tipos de interés reales, especialmente en los plazos más cortos, crecieran de forma significativa, como habían venido haciendo el año anterior. Sin embargo, a partir del verano, la evolución de los tipos de interés reales inició una caída motivada doblemente por la moderación en los tipos de interés nominales, en mayor medida en los tipos a largo plazo, y por el repunte de la inflación en los últimos meses del año. Cabe señalar también que desde entonces los mercados monetarios han estado dominados por una fuerte volatilidad, derivada de la incerti-

[124] En este sentido, desde finales de 2007, la Comisión Nacional de la Competencia tiene abierta una investigación en relación a algunas prácticas que tratan de justificar las subidas de precios que se producen en el sector agroalimentario exclusivamente en base a las subidas de precios de las materias primas.

dumbre sobre las consecuencias reales de la crisis financiera, y más en general, sobre la evolución de las principales economías mundiales en un contexto de desaceleración del crecimiento.

Tipos de interés reales elevados hasta agosto

En España, dado que el diferencial de inflación con la zona euro se mantuvo durante gran parte del año en torno a medio punto, los tipos de interés reales fueron ligeramente inferiores. De media, el euribor a tres meses se situó en el 4,28 por 100, y dado el diferencial de inflación, los tipos de interés reales españoles se situaron también medio punto por debajo de los de la zona euro. Desde septiembre, momento en que la inflación empezó a crecer tanto en España como en la zona euro, los tipos de interés reales comenzaron a reducirse, de forma más brusca en la UEM dado que el crecimiento previo de los mismos había sido mayor.

A largo plazo, los tipos de interés de la deuda pública crecieron de forma importante en 2007, situándose el rendimiento a diez años en el 4,4 por 100 en diciembre, casi tres puntos porcentuales más que en enero. Desde julio se empezó a observar cierta moderación que se fue trasladando lentamente a los tipos a corto. Por su parte, el diferencial de precios con la UEM tuvo menor repercusión en los tipos a largo, situándose el rendimiento de la deuda pública española de media a lo largo del año tan sólo dos puntos básicos por debajo del de la Eurozona. En todo caso, el comportamiento de los tipos a largo está más condicionado por las perspectivas de evolución futura de otras economías, especialmente la de Estados Unidos, y en este sentido, tanto el crecimiento inicial como la moderación posterior reflejaban los primeros síntomas del comportamiento de los mercados como consecuencia de la crisis financiera iniciada en Estados Unidos, así como de la ralentización en la actividad económica en los meses siguientes.

Consecuencias de la crisis financiera sobre las Bolsas españolas

Por lo que se refiere a los mercados de valores, el comportamiento de las Bolsas españolas continuó siendo muy positivo en 2007. Tras una primera parte del año relativamente tranquila en la que se alcanzaron máximos históricos superando los 15.000 puntos, la crisis financiera que estalló en agosto en Estados Unidos en el mercado de activos hipotecarios de algo riesgo (*subprime*)[125], se

[125] Véase un análisis detallado de la misma y sus consecuencias en esta Memoria, epígrafe I.1.1.

extendió a los mercados mundiales de bonos soportados por activos, y posteriormente, a los mercados interbancarios, a los mercados de crédito y a las Bolsas, que durante la segunda parte del año registraron continuos mínimos. El principal efecto de ello fue un aumento de la incertidumbre como consecuencia de la inestabilidad financiera y sus consecuencias sobre la economía mundial, que además mostraba síntomas de desaceleración, y sobre el impacto real de la crisis de liquidez.

En general, las Bolsas se han visto afectadas negativamente por este proceso, como se ha reflejado en incrementos importantes de la volatilidad en los mercados. En un primer momento, las bolsas se vieron afectadas por la crisis de confianza, pero el cambio de expectativas sobre la evolución de los tipos de interés permitió cierta recuperación, hasta que en diciembre, un cúmulo de resultados económicos y financieros negativos acentuó de nuevo dicha incertidumbre. Los sistemas y mecanismos utilizados para fijar precios y referencias en los mercados han sido puestos a prueba y se han revelado como un elemento fundamental a la hora de proporcionar información fiel y puntual del precio de los activos[126]. Así, los mercados bursátiles han conseguido dar una respuesta positiva y de confianza frente a la volatilidad y la crisis.

Esta positiva respuesta, en el caso de España, se ha reflejado en un aumento del volumen de contratación, que tras haber roto en 2006 la barrera del billón de euros, alcanzó 1,66 billones de euros en 2007, un 45,0 por 100 más que el año anterior. A este respecto, hay que destacar el nivel de contratación electrónica en la Bolsa española, que supera a los principales mercados europeos. Asimismo, la capitalización creció un 21,0 por 100 respecto al año anterior con un total de 3.537 compañías admitidas a negociar.

El Ibex 35 marcó a lo largo del año sucesivos máximos históricos, cerrando el año con una subida del 7,3 por 100 y el Índice General un 9,9 por 100, siendo la rentabilidad para el accionista del 10,7 por 100, medido a través del Ibex 35 con dividendos. Se confirma, de esta forma, que la Bolsa española consolida su posición de liderazgo en términos de rentabilidad total en el conjunto de mercados mundiales.

[126] Bolsas y Mercados Españoles, *Informe de Mercado*, 2007.

Este atractivo del mercado bursátil para las empresas y el interés de los inversores ha consolidado a la Bolsa española como instrumento clave para desarrollar estrategias de expansión empresariales al canalizar el ahorro interno y el externo hacia las empresas cotizadas, destacando especialmente los numerosos procesos de ofertas públicas de adquisición o suscripción de acciones y de ampliaciones de capital que se han llevado a cabo.

Aumento de los beneficios de las empresas cotizadas

Con datos hasta el tercer trimestre de 2007, se puede señalar que los beneficios de las empresas cotizadas aumentaron un 22,5 por 100 en los nueve primeros meses del año, del cual el 85,6 por 100 fue generado por compañías integradas en el Ibex 35. Entre los factores que han contribuido a esta evolución, destacan los buenos resultados de la actividad empresarial, a lo que se une el mayor tamaño adquirido por las empresas, y las plusvalías obtenidas como consecuencia de la venta de activos no estratégicos. A ello hay que añadir la fuerte internacionalización del mercado de valores español, siendo cada vez mayor la contribución del sector exterior a los márgenes de las compañías, como consecuencia de una presencia creciente de las empresas españolas en el exterior.

En términos de resultados, cuatro sectores cierran el año en positivo, destacando los sectores de tecnología y telecomunicaciones y petróleo y energía, con un 39,0 y 19,0 por 100 respectivamente, mientras que los sectores que finalizaron el año con rendimientos negativos fueron el de servicios financieros e inmobiliarios, que están soportando la peor parte de la crisis y el de servicios de consumo.

Atendiendo a la clasificación sectorial y subsectorial de las empresas cotizadas, cabe destacar del conjunto de los seis sectores básicos, el mayor índice de cotización de acciones en el sector de materiales básicos, industria y construcción, seguido de petróleo y energía y bienes de consumo, situándose en el extremo opuesto, los servicios de consumo y los servicios financieros e inmobiliarios. En términos de capitalización, destaca el crecimiento del sector de tecnología y telecomunicaciones, seguido de petróleo y energía.

Por lo que se refiere al mercado de deuda también ha estado dominado por las expectativas sobre las rentabilidades esperadas, habiéndose convertido los bonos públicos en refugio de los inversores en un escenario de crisis financiera e incertidumbre sobre las decisiones de tipos de interés.

A pesar de que en el año anterior los cambios producidos en los fondos de inversión y la inversión colectiva, con la puesta en marcha del Mercado Alternativo Bursátil (MAB) y el inicio de la negociación de fondos cotizados en Bolsa, reflejaban expectativas favorables para estos productos, 2007 ha sido un ejercicio difícil con fuertes reembolsos y trasvases entre productos. Se ha reducido un 6,0 por 100 el patrimonio gestionado en relación al año anterior, especialmente por lo que se refiere a fondos de inversión, ya que el de los fondos de pensiones creció ligeramente, con cerca de 19 millones de partícipes. La negociación de fondos cotizados en Bolsa cerró el año con 22 productos negociados, destacando aquellos que se exponen a mercados emergentes (Latinoamérica, Asia y Europea del Este). Por lo que se refiere al MAB, en 2007 se completaron todos los segmentos de negociación, a la espera de que en 2008 se ponga en marcha un mercado alternativo para compañías de reducida capitalización.

Por otro lado, tras la aprobación en 2006 de la Orden Ministerial que regulaba la aparición de Fondos de Inversión Libre, o «*Hedge Funds*», que permiten nuevas oportunidades de diversificación a los gestores de activos mediante una variedad de técnicas e instrumentos que generalmente no utilizan los productos de inversión tradicionales[127], durante este primer año, se han registrado un número importante de este tipo de fondos, con un total de 350 partícipes.

Ley de Reforma del mercado de valores: transposición de la MIFID

Como principal novedad normativa en relación a los mercados de valores, en 2007 entró en vigor la Directiva de Mercados de Instrumentos Financieros (MIFID), cuya trasposición española se plasmó en la Ley 47/2007 de 19 de diciembre, por la que se Modifica la Ley 24/1988 del Mercado de valores. El objetivo último es contribuir a la creación de un mercado financiero integrado y para ello establece dos objetivos operativos: mejorar la transparencia y la protección de los inversores a través de una regulación rigurosa de la organización interna de las empresas y de las normas de conducta, y facilitar la competencia entre los centros de negociación. En el caso español, la reforma de la Ley del Mercado de valores que recoge la transposición de la MIFID se centra en cuatro aspectos concretos: modernización de los mercados de valores para adaptarlos a las necesidades actuales; refuerzo de las medidas dirigidas a la protección de los inversores; adopción de requisitos de organización exigibles a las entidades que

[127] Véase Memoria CES 2006, epígrafe I.3.5.2.

presten servicios de inversión; y mejora de las potestades supervisoras de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Además de esta reforma, a lo largo de 2007 se aprobaron un amplio conjunto de normas en relación a los mercados financieros cuyo objetivo era ir adaptando la regulación existente a la transposición prevista de la MIFID. Así, se aprobaron distintas normas en relación a participaciones significativas y control en las sociedades que administran mercados secundarios, promoción de fondos de titulización de activos, instituciones de inversión colectiva, modificación del régimen jurídico de las sociedades rectoras de los mercados secundarios, Ley de Opas, o régimen de transparencia de la información, entre otras.

Por último, señalar que también el mercado hipotecario fue objeto de reforma en 2007, con la aprobación de la Ley 41/2007[128], que en lo que se refiere a la mejora del funcionamiento del mercado y la flexibilización del mismo ha supuesto novedades importantes introduciendo nuevos productos (hipoteca inversa e hipoteca flotante entre otras), cuyo objetivo es impulsar el desarrollo de este mercado al tiempo que contribuye a cubrir otras necesidades básicas como el acceso a la vivienda[129].

3.6. Sector público

En comparación con el patrón dominante en la Unión Europea, el sector público español es de dimensiones modestas y está fuertemente descentralizado. La menor magnitud del gasto público en España en comparación con el promedio europeo (38,6 por 100 en España frente al 46,9 por 100 de la UE-25), rasgo que se ha mantenido en los últimos años, se traduce asimismo en una menor significación económica de las distintas funciones de gasto[130]. En cambio, en lo que atañe a los ingresos públicos, aunque la brecha con la Unión Europea, de casi cinco puntos de PIB, es todavía significativa, la misma se ha reducido de manera notable en los últimos años porque, frente al estancamien-

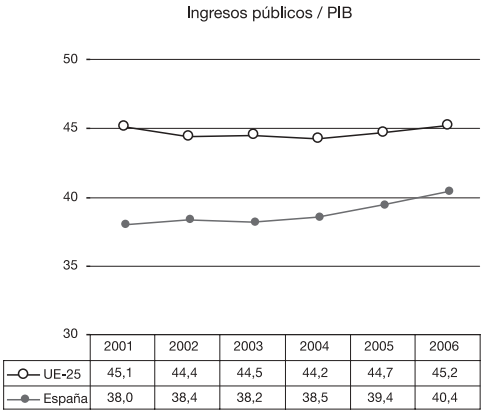
[128] Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se Modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.

[129] Véase a este respecto en esta Memoria epígrafe III.3.2.

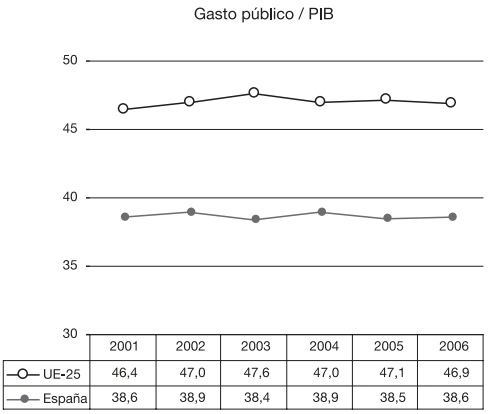
[130] Para un análisis comparado de las funciones de gasto en protección social véase Memoria CES, capítulo III.7.1 *infra*.

GRÁFICO I-22

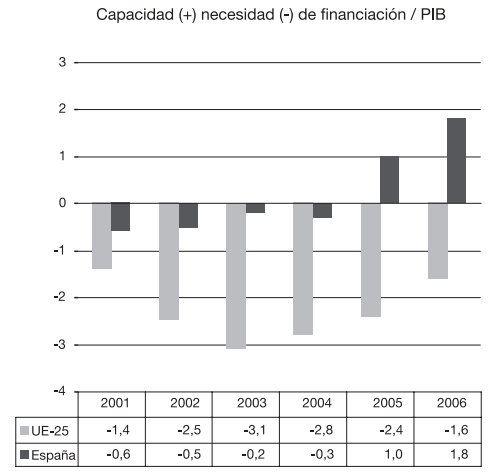
INDICADORES BÁSICOS DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL Y LA UE-25, 2001-2006 (En porcentaje del PIB)



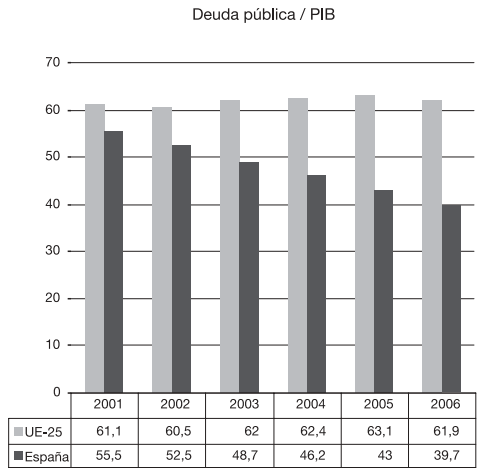
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE-25	45,1	44,4	44,5	44,2	44,7	45,2
España	38,0	38,4	38,2	38,5	39,4	40,4



	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE-25	46,4	47,0	47,6	47,0	47,1	46,9
España	38,6	38,9	38,4	38,9	38,5	38,6



	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE-25	-1,4	-2,5	-3,1	-2,8	-2,4	-1,6
España	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	1,8



	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE-25	61,1	60,5	62	62,4	63,1	61,9
España	55,5	52,5	48,7	46,2	43	39,7

Fuente: Eurostat.

to de este indicador en la Unión Europea, la presión fiscal en España ha registrado un aumento muy notable. Precisamente, el estancamiento del gasto público y el pronunciado dinamismo de los ingresos públicos favorecido por un contexto de crecimiento económico diferencialmente alto, ha permitido rebajar sustancialmente el peso de la deuda pública y reducir progresivamente los saldos deficitarios para obtener superávit fiscales crecientes desde 2005, unos resultados que contrastan con la situación promedio de la Unión Europea (gráfico I-22).

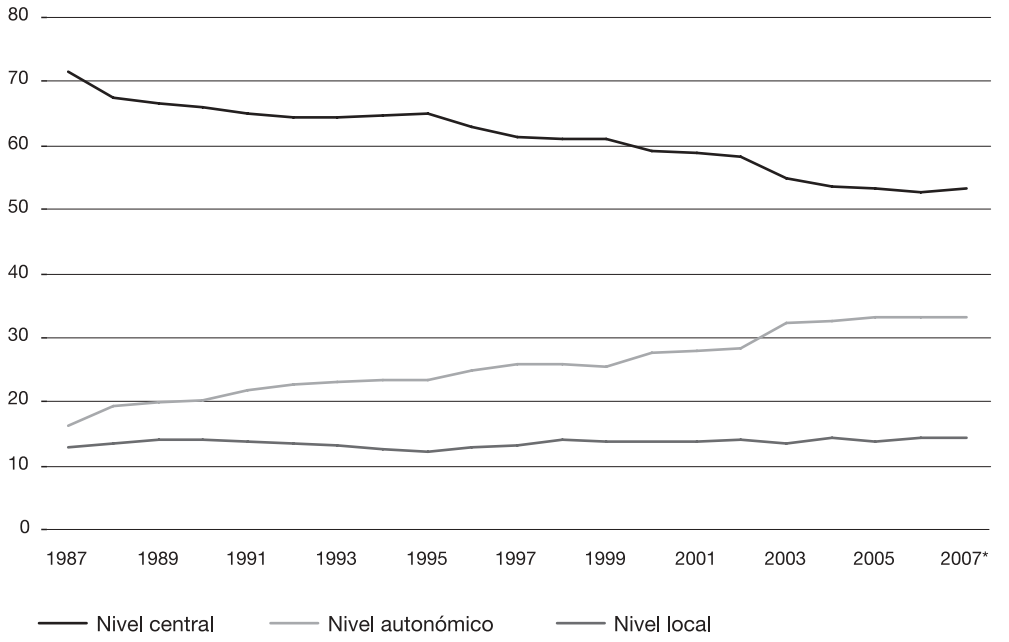
De cara al futuro habrá que considerar hasta qué punto la expansión del gasto público derivada de la voluntad de reforzar algunas políticas, como educación, I+D+i, o infraestructuras, así como de desarrollar otras nuevas, como la de protección de las personas dependientes, puede ser compatible con la reducción de la presión fiscal asociada a las rebajas impositivas de la imposición directa aprobadas y anunciadas, sin poner en entredicho el mantenimiento del equilibrio presupuestario. Además, en un escenario de desaceleración económica como el que parece perfilarse, más allá de los estabilizadores automáticos del presupuesto, en particular del gasto en protección por desempleo, las políticas fiscales activas de carácter expansivo cobrarán protagonismo.

En la última década, y singularmente desde el año 2001, se han producido en España avances muy significativos en el proceso de descentralización de políticas desde el Estado a las comunidades autónomas, que han alterado sensiblemente la estructura territorial del gasto y los ingresos públicos situando al sector público español entre los más descentralizados de Europa. Si en el año 1998 la distribución porcentual del gasto público entre el nivel central, el autonómico y el local era del 71, el 16 y el 13 por 100, respectivamente, en 2007 la misma era del 53, el 33 y el 14 por 100 (gráfico I-23). Tras el traspaso de las competencias educativas y sanitarias a las comunidades autónomas el grado de descentralización es singularmente elevado por el lado del gasto pero, a pesar de la progresiva ampliación cuantitativa y cualitativa de la cesión de tributos del Estado, el grado de descentralización de los ingresos es sensiblemente menor. En este sentido, parece existir cierto consenso en que la próxima reforma del sistema de financiación refuerce la autonomía y la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas.

GRÁFICO I-23

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, 1987-2007

(Presupuestos iniciales consolidados sin carga financiera, en porcentaje sobre el total)



* Estimado para las entidades locales y las transferencias internas entre administraciones territoriales.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. Informe Económico Financiero de las Administraciones territoriales 2006.

3.6.1. **Las cuentas de las Administraciones públicas en 2007**

Por tercer año consecutivo, y tras el proceso continuado de reducción del déficit iniciado en 1996, las cuentas de las Administraciones públicas cerraron en 2007 con superávit, de 23.368 millones de euros en términos de Contabilidad Nacional, un 33,2 por 100 superior al del ejercicio precedente, y equivalente al 2,2 por 100 del PIB. Este resultado mejora las proyecciones presupuestarias del Programa de Estabilidad aprobado en diciembre de 2007, que cifraba la magnitud del superávit en el 1,8 por 100 del PIB (cuadro I-22).

CUADRO I-22

SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2002-2007

(En porcentaje del PIB)

Conceptos	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Déficit (–) o superávit (+) público	**–0,5**	**–0,2**	**–0,3**	**1,0**	**1,8**	**2,2**
Administración Central	–0,7	–0,5	–1,3	0,2	0,6	1,3
Seguridad Social	0,8	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3
Comunidades Autónomas	–0,5	–0,5	–0,1	–0,3	0,0	–0,2
Entidades Locales	–0,1	–0,2	0,0	–0,1	–0,1	–0,1
Deuda pública	**52,5**	**48,7**	**46,2**	**43,0**	**39,7**	**36,2**

Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE).

La mejora del saldo presupuestario de las Administraciones públicas en 2007 se explica por el más que notable aumento de los ingresos no financieros, así como por la moderación del crecimiento del gasto público, aunque en ambos casos las tasas de aumento exceden a la del PIB (cuadro I-23).

Los ingresos no financieros crecieron en 2007 un 8,5 por 100, una tasa muy superior a la del PIB (7,0 por 100), con lo que su participación en este agregado aumentó siete décimas, hasta el 41,0 por 100, debido al gran dinamismo de los ingresos corrientes, en especial de la recaudación por impuestos directos, que se vio alentada por el importante crecimiento del empleo y la actividad y la consiguiente aceleración de los beneficios empresariales y las rentas del trabajo. De este modo, los impuestos sobre la renta crecieron en 2006 un 18,5 por 100, más del doble que el PIB nominal, aumentando sensiblemente su participación en dicha magnitud. Las cotizaciones sociales, por su parte, aumentaron un 7,2 por 100, en línea con el crecimiento del PIB. En cambio, los impuestos indirectos mostraron sólo un leve incremento, del 1,8 por 100, acusando sin duda la moderación del aumento del gasto en consumo y la desaceleración de los precios de la vivienda. En cuanto a los ingresos de capital, destacó por segundo año consecutivo, la significativa caída de las transferencias, del –26,8 por 100, reflejo de la disminución de los fondos estructurales de la Unión Europea que percibe España.

Los gastos no financieros, registraron un crecimiento anual del 7,4 por 100, manteniendo prácticamente su participación en el PIB

CUADRO I-23

CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005-2006

(Cuentas no financieras según SEC-95 y criterios del Protocolo de Déficit Excesivo)

Conceptos	Millones de euros		% PIB		% Var.
	2006	2007	2006	2007	07/06
Ingresos no financieros	**396.280**	**430.052**	**40,4**	**41,0**	**8,5**
Ingresos corrientes	**390.017**	**425.743**	**39,8**	**40,6**	**9,2**
Impuestos sobre la renta	110.895	131.410	11,3	12,5	18,5
Impuestos sobre la producción	121.273	123.480	12,4	11,8	1,8
Otros impuestos corrientes	3.522	3.973	0,4	0,4	12,8
Cotizaciones sociales (1)	127.076	136.198	13,0	13,0	7,2
Cobros por bienes y servicios (2)	12.167	12.904	1,2	1,2	6,1
Rentas de la propiedad (3)	7.636	10.379	0,8	1,0	35,9
Transferencias	7.448	7.399	0,8	0,7	–0,7
Ingresos de capital	**6.263**	**4.309**	**0,6**	**0,4**	**–31,2**
Impuestos	4.692	5.043	0,5	0,5	7,5
Transferencias (4)	6.405	4.690	0,7	0,4	–26,8
Ajuste por recaudación incierta	–4.834	–5.424	–0,5	–0,5	—
Gastos no financieros	**378.725**	**406.654**	**38,6**	**38,7**	**7,4**
Gastos corrientes	**328.143**	**353.525**	**33,5**	**33,7**	**7,7**
Remuneración de asalariados	98.475	107.361	10,0	10,2	9,0
Consumos intermedios	49.330	54.176	5,0	5,2	9,8
Impuestos sobre la producción	212	224	0,0	0,0	5,7
Transferencias sociales en especie (5)	25.805	26.138	2,6	2,5	1,3
Prestaciones sociales (6)	112.718	122.260	11,5	11,6	8,5
Subvenciones a la producción	9.796	10.976	1,0	1,0	12,0
Otras transferencias	15.663	15.696	1,6	1,5	0,2
Intereses y otras rentas de la propiedad	16.144	16.694	1,6	1,6	3,4
Gastos de capital	**50.599**	**53.159**	**5,2**	**5,1**	**5,1**
Formación bruta de capital	36.874	39.481	3,8	3,8	7,1
Transferencias (7)	13.939	13.716	1,4	1,3	–1,6
Adquisición neta de activos no financieros no producidos	–214	–38	0,0	0,0	–82,2
Capacidad (+) Necesidad (–) de financiación	**17.538**	**23.368**	**1,8**	**2,2**	**33,2**
Pro Memoria: PIB	*980.954*	1.049.848	100,0	100,0	7,0

(1) Incluye las cotizaciones sociales efectivas e imputadas; (2) Comprende pagos por producción de mercado y de no mercado; (3) Intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad; (4) Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas; (5) Suministradas por productores de mercado; (6) Distintas de las transferencias sociales en especie.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

(38,7 por 100). Entre las partidas de gasto corriente es reseñable, por su mayor dinamismo, la relativa a subvenciones a la producción, concentradas en los sectores agrario y pesquero, con un aumento del 12,0 por 100, seguida de los consumos intermedios, que crecieron un 9,8 por 100 y cuyo dinamismo se explica por la realización durante el ejercicio de gastos asociados al proceso electoral. También experimentaron aumentos claramente superiores al PIB la remuneración de asalariados, con una tasa del 9,0 por 100, impulsada por las mejoras retributivas en Defensa e Interior, y las prestaciones sociales, que

se incrementaron un 8,5 por 100, la rúbrica de gasto más importante con un peso muy elevado del gasto en pensiones. Por su parte, los pagos por intereses de la deuda, en contraste con las disminuciones registradas en ejercicios anteriores, aumentaron un 3,4 por 100, debido a la evolución más desfavorable de los tipos de interés.

El esfuerzo inversor fue en 2007 bastante más moderado que en años anteriores, con una tasa de incremento de los gastos de capital del 5,1 por 100. No obstante, mientras que las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital vieron reducir su magnitud, la inversión directa continuó mostrando bastante dinamismo, con una tasa de aumento del 7,1 por 100, y un peso sobre el PIB del 3,8 por 100, superior un año más al promedio de la UE-15 que asciende al 2,4 por 100[131], y que refleja los mayores esfuerzos de acumulación de capital que viene haciendo la economía española para converger con los niveles de renta per cápita de los países europeos más avanzados.

3.6.2. **Los Presupuestos Generales del Estado para 2008**

Como consecuencia del proceso de descentralización política, los Presupuestos Generales del Estado tienen una significación relativa y decreciente como instrumento de política económica y también como herramienta de información y control sobre la actividad del sector público, y ello refuerza la necesidad de tomar también en consideración los presupuestos de las comunidades autónomas, y de demandar, una vez más, un esfuerzo en la generación de información sistemática, homogénea y puntual sobre los gastos e ingresos presupuestados por todas las Administraciones públicas, tanto en su vertiente económica como funcional, información de la que, por el momento no se dispone.

Tan sólo el Programa de Estabilidad Presupuestaria ofrece proyecciones de ingresos y gastos para el conjunto de las Administraciones públicas que sólo se desagregan por niveles de gobierno en relación con el saldo fiscal, por exigencia de la normativa sobre estabilidad presupuestaria. En este sentido, los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2008 cifran el superávit para el conjunto

[131] Para la UE-27 el valor promedio en 2007 de la ratio inversión pública (FBKF)/PIB se situó en el 2,6 por 100.

CUADRO I-24

PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS 2007-2010 (En porcentaje del PIB)

Conceptos	2007	2008 P	2009 P	2010 P
Escenario de crecimiento central				
PIB real (var. %)	3,8	3,1	3,0	3,2
Empleo (var. %)	3,0	2,9	2,7	2,9
Déficit (–) o superávit (+) público	**2,2**	**1,2**	**1,2**	**1,2**
Administración central	1,3	0,4	0,4	0,4
Seguridad Social	1,3	0,8	0,8	0,8
Comunidades autónomas	–0,2	0,0	0,0	0,0
Corporaciones locales	0,1	0,0	0,0	0,0
Deuda pública	**36,2**	**34,0**	**32,0**	**30,0**
Escenario de crecimiento moderado				
PIB real (var. %)	3,8	2,6	2,5	2,7
Déficit (–) o superávit (+) público	**2,2**	**0,9**	**0,7**	**0,4**
Deuda pública	**36,2**	**34,4**	**33,1**	**31,9**

P: Previsión.

Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda. IGAE y Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2007-2010 (diciembre 2007).

de las Administraciones públicas en el 1,2 por 100 del PIB. Por sectores institucionales, el Estado y la Seguridad Social cerrarían sus cuentas con superávit del 0,4 y el 0,8 por 100, respectivamente, mientras que las comunidades autónomas y las corporaciones locales presentarían equilibrio presupuestario. Asimismo, se prevé una nueva reducción de la ratio deuda pública/PIB hasta el 34,4 por 100. No obstante el escenario económico base de estas proyecciones resulta poco realista a la vista de la evolución de la economía en los dos últimos trimestres. El escenario de crecimiento moderado que prevé el propio documento se ajusta más a las últimas previsiones económicas e implica superávit mucho más modestos hasta 2010 y una reducción menos acelerada del peso de la deuda pública (cuadro I-24).

Los Presupuestos Generales del Estado para 2008

Igual que en años anteriores, los Presupuestos Generales del Estado para 2008 (PGE 2008) tienen como principales objetivos declarados el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria, el aumento de la productividad de la economía española y el fortalecimiento de la cohesión social, pero con la diferencia de enmarcarse en un escenario económico menos halagüeño. En este sentido, de

confirmarse la tendencia a la desaceleración económica pronosticada desde diversas instancias, y dado el carácter relativamente optimista del escenario económico que ha servido de base para la elaboración de los PGE 2008, las cifras reales de gasto realizado durante el ejercicio, particularmente el asociado al desempleo, así como las de ingresos impositivos, podrían desviarse sensiblemente de las previsiones contenidas en la documentación presupuestaria, con el consiguiente efecto sobre el saldo presupuestario de las Administraciones públicas. La efectividad de los estabilizadores automáticos del presupuesto amortiguará en parte la desaceleración de la demanda agregada, además de contribuir a sostener la renta de las familias, en particular, la de las afectadas por situaciones de desempleo.

La clasificación orgánica del presupuesto consolidado de gastos de la Administración central muestra que el 48,1 por 100 corresponde al Estado, el 36,5 por 100 a la Seguridad Social y el restante 15,4 por 100 al conjunto de organismos autónomos, entes públicos y agencias públicas.

El presupuesto consolidado registra un aumento de los gastos no financieros del 7,2 por 100, y un incremento de los ingresos no financieros del 7,9 por 100, en ambos casos por encima del crecimiento nominal previsto del PIB, que se sitúa en el 6,7 por 100. Por lo tanto, como en años anteriores se prevé un mayor dinamismo de los ingresos frente a los gastos que explica la previsión de un superávit de caja equivalente al 1,1 por 100 del PIB, dos décimas superior al del ejercicio precedente (cuadro I-25).

Por lo que respecta a los ingresos, respecto al presupuesto inicial de 2007 se prevé un aumento de la recaudación por impuestos directos del 7,6 por 100, superior a la del PIB, aunque respecto al avance de liquidación de 2007 la previsión de aumento se reduce al 5,6 por 100. La previsión de ingresos incorpora el coste recaudatorio asociado a la reforma del Impuesto sobre la Renta y sobre Sociedades aprobada en 2006[132] y a otras reformas del IRPF aprobadas en 2007[133], que

[132] Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el patrimonio. Para una exposición detallada véase Memoria CES 2006, págs. 2231 y ss.

[133] Véase Memoria CES 2007, capítulo I.3.6.3 *infra*.

CUADRO I-25

PGE 2008: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

(Presupuesto inicial, en millones de euros, porcentaje del PIB y tasa de variación)

Conceptos	PGE 2007		PGE 2008		Var. %
	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	
1. Ingresos no financieros	**279.596,4**	**26,6**	**301.613,9**	**26,9**	**7,9**
Ingresos corrientes	276.037,7	26,3	296.971,7	26,5	7,6
– Impuestos directos	82.987,0	7,9	89.766,0	8,0	8,2
– Cotizaciones sociales	120.636,1	11,5	130.280,1	11,6	8,0
– Impuestos indirectos	50.740,0	4,8	53.363,0	4,8	5,2
– Tasas y otros ingresos	4.768,4	0,5	5.083,2	0,5	6,6
– Transferencias corrientes	12.542,2	1,2	12.653,3	1,1	0,9
– Ingresos patrimoniales	4.364,0	0,4	5.826,2	0,5	33,5
Ingresos de capital	3.558,7	0,3	4.642,2	0,4	30,4
– Enajenación inversiones reales	552,8	0,1	571,3	0,1	3,3
– Transferencias de capital	3.005,9	0,3	4.070,9	0,4	35,4
2. Gastos no financieros	**270.196,9**	**25,7**	**289.748,6**	**25,8**	**7,2**
Gastos corrientes	244.546,3	23,3	262.439,6	23,4	7,3
– Personal	29.265,9	2,8	31.290,1	2,8	6,9
– Bienes y servicios	7.879,9	0,7	8.376,4	0,7	6,3
– Gastos financieros	15.992,8	1,5	16.679,3	1,5	4,3
– Transferencias corrientes	191.407,8	18,2	206.093,9	18,4	7,7
Gastos de capital	22.622,4	2,2	23.801,5	2,1	5,2
– Fondo de Contingencia	3.028,2	0,3	3.507,5	0,3	15,8
– Inversiones reales	13.331,5	1,3	14.040,1	1,3	5,3
– Transferencias de capital	9.290,9	0,9	9.761,4	0,9	5,1
3. Variación de activos financieros	**16.860,1**	**1,6**	**17.858,1**	**1,6**	**5,9**
Saldo de caja (1-2)	**9.399,5**	**0,9**	**11.865,3**	**1,1**	**—**
Necesidad de endeudamiento (1-2-3)	**–7.460,6**	**–0,7**	**–5.992,8**	**0,5**	**—**
PIB estimado	1.051.000	100,0	1.121.500	100,0	6,7

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2008.* (Libro Amarillo).

en conjunto se cifra en unos 7.300 millones de euros para el ejercicio 2008. Con todo, la previsible aprobación de rebajas fiscales adicionales tras las elecciones generales de marzo y una desaceleración de la actividad y del empleo mayor de la esperada y, con ello, de las bases sobre las que se aplican estos impuestos, la renta personal y los beneficios empresariales, podría resultar en incrementos aún menores de la recaudación. Por su parte, y a pesar del repunte de la inflación, la previsión de crecimiento de la recaudación por impuestos indirectos es muy moderada, del 5,2 por 100, en respuesta a la pérdida de empuje del consumo y, sobre todo, del gasto inmobiliario, tanto por el estancamiento de los precios como de la compra de vivienda. En cuanto a las cotizaciones sociales, se espera que crezcan un 8,0 por 100, por

encima del PIB, en consonancia con unas previsiones ciertamente optimistas de creación de empleo y de aumento del número de cotizantes, así como por efecto del aumento de las bases de cotización, de la aplicación de las medidas contempladas en el Estatuto del trabajo autónomo, y de la integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Por su parte, la rúbrica de transferencias corrientes, compuesta principalmente por fondos procedentes de la Unión Europea (FEOGA y FSE), tiende al estancamiento, registrando un crecimiento del 0,9 por 100, si bien, las transferencias de capital, aunque de menor entidad, se incrementan un 33,5 por 100, debido al fuerte crecimiento de los ingresos procedentes de los fondos estructurales de la Unión Europea.

La Administración central se dedica principalmente a distribuir recursos

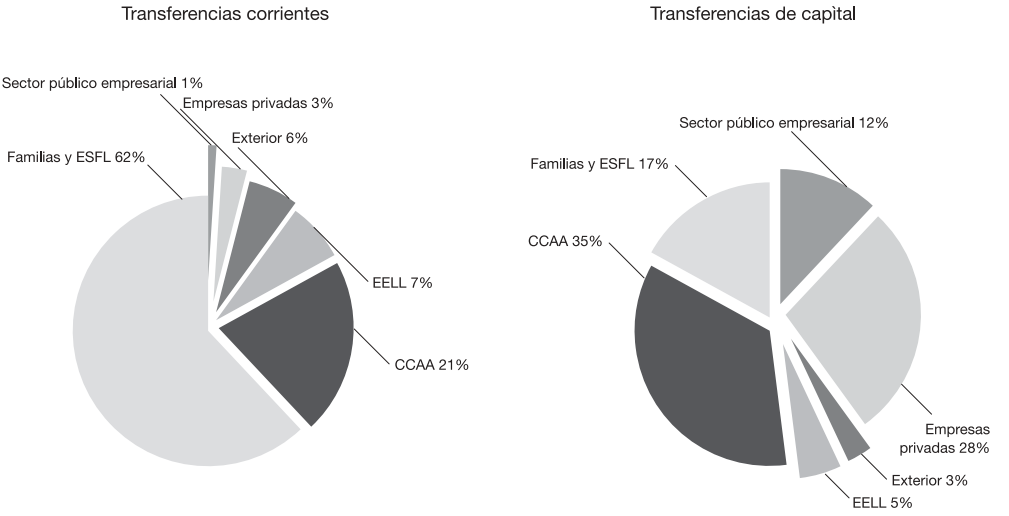
Por el lado de los gastos, no está de más recordar que las partidas de transferencias a otros agentes públicos y privados absorben ya más del 74 por 100 del gasto no financiero de la Administración central, lo que consolida el carácter eminentemente redistribuidor de la misma, que proporciona fondos corrientes y de capital tanto a otras administraciones públicas (comunidades autónomas, entidades locales, Unión Europea), como al sector privado (familias, empresas y entidades no lucrativas) (gráfico I-24).

Por otra parte, y a diferencia de lo ocurrido en ejercicios anteriores, los PGE 2008 prevén un crecimiento significativamente menor de los gastos más ligados a la productividad económica, los de capital, que aumentan un 5,2 por 100, frente a los desembolsos corrientes, que se incrementan un 7,3 por 100. Dentro de los gastos corrientes es precisamente la mayor partida, la de transferencias, la que más aumenta (7,7 por 100), y por agentes se incrementan en mayor medida las transferencias de mayor peso, es decir, las dirigidas a las familias y que gestiona principalmente la Seguridad Social y las destinadas a las comunidades autónomas en aplicación del sistema de financiación vigente.

En cuanto a los gastos de capital, las inversiones reales se concentran en los Ministerios y organismos autónomos de Fomento, Defensa y Medio Ambiente y aumentan sólo un 5,3 por 100. No obstante, hay que tener en cuenta que la inversión pública se canaliza de forma creciente a través de sociedades y entidades del sector público empresarial que no consolidan sus estados de ingresos y gastos con los de la Administración del Estado y que de manera conjunta arrojan una cifra de inversión real para 2008 de 17.727 millones de

GRÁFICO-24

PGE 2008: DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR AGENTES RECEPTORES (En porcentaje sobre el total)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2008*.

euros, que habría que sumar a la que realiza directamente la Administración central. Teniendo en cuenta la inversión real agregada prevista para 2008 de todos los agentes encuadrados en el sector público estatal (administrativo, empresarial y fundacional), las cinco comunidades autónomas que se benefician de un porcentaje mayor de la inversión regionalizable son Andalucía (18 por 100), Cataluña (15 por 100), Madrid (11 por 100), Comunidad Valenciana (10 por 100) y Castilla y León (9 por 100). De otro lado, las transferencias de capital aumentan un 5,1 por 100, y dentro de ellas destacan, por su mayor crecimiento respecto al año anterior, las dirigidas a las empresas privadas, que aumentan un 21,7 por 100.

Respecto a las operaciones financieras destaca el notable incremento de los activos financieros, del 18,0 por 100, que incluyen la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social por importe de 6.814 millones de euros, con lo que el fondo acumulado en 2008 superará los 52.329 millones de euros, cantidad equivalente a 8,5 mensualidades de la nómina de pensiones y al 4,7 por 100 del PIB.

El margen de discrecionalidad de la Administración central en la asignación del gasto es muy reducido

Respecto a la clasificación funcional del gasto presupuestado conviene puntualizar en primer lugar que el margen de maniobra de que dispone la Administración central para planificar el gasto y asignar el presupuesto es estrecho, porque buena parte del mismo responde a compromisos ineludibles, como el pago de los intereses de la deuda, las transferencias a otras Administraciones (Administraciones territoriales y Unión Europea), el pago de pensiones o las prestaciones por desempleo, que representan en conjunto el 62,4 por 100 del presupuesto. Además, hay que tener en cuenta que, como consecuencia del proceso de descentralización política, las competencias de la Administración central son residuales en el ámbito de la provisión de bienes preferentes como la educación, la sanidad, los servicios sociales o la vivienda, por lo que los incrementos de gasto en estas políticas resultan poco significativos dada la reducida dimensión de estas partidas en los PGE y poco representativos del volumen total de gasto público que se destina a estos fines (cuadro I-26).

Hechas estas salvedades, el presupuesto para servicios públicos básicos registra un notable crecimiento en 2008, del 12,6 por 100, aumentando su peso en el total del presupuesto hasta el 7 por 100. En este ámbito funcional destaca el incremento de gasto en política exterior, del 51,3 por 100, que engloba tanto la acción del Estado en el exterior como la cooperación internacional, centrada en la Ayuda Oficial al Desarrollo, que recibe un notable impulso[134]. La política de Justicia aumenta su presupuesto un 7,8 y tiene entre sus finalidades la dotación de nuevas plazas de jueces y fiscales, la puesta en funcionamiento de nuevas plantas judiciales para hacer frente al progresivo incremento de la litigiosidad, y la modernización de sus infraestructuras. Por su parte, se incrementa un 9,0 por 100 la dotación para Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias para hacer frente a la incorporación de un buen número de efectivos policiales, potenciar el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado, ampliar el despliegue del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, universalizar el DNI electrónico y consolidar incrementos retributivos del personal. El gasto en Defensa, sin contar con la I+D+i militar, representa el 2,6 por 100 del presupuesto y se incremen-

[134] Los PGE 2008 cifran en un 26,9 por 100 el incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los distintos ministerios y organismos públicos. Se prevé que, junto con las condonaciones de deuda y la ayuda que realizan las Administraciones territoriales, la AOD alcance en 2008 una magnitud equivalente al 0,5 por 100 del PIB, aún lejos del compromiso internacional del 0,7 por 100.

CUADRO I-26

PGE 2008: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

(Presupuesto inicial Capítulos I al VIII en millones de euros, porcentaje sobre el total, porcentaje del PIB y tasa de variación interanual)

Políticas	2007			2008			% Var.
	Mill. €	% total	% PIB	Mill. €	% total	% PIB	
Servicios públicos básicos	**19.574,1**	**6,7**	**1,9**	**22.044,3**	**7,0**	**2,0**	**12,6**
Justicia	1.451,5	0,5	0,1	1.564,0	0,5	0,1	7,8
Defensa	7.696,4	2,6	0,7	8.147,9	2,6	0,7	5,9
Seguridad ciudadana e inst. penitenciarias	8.138,4	2,8	0,8	8.871,9	2,8	0,8	9,0
Política exterior	2.287,7	0,8	0,2	3.460,5	1,1	0,3	51,3
Gasto social	**147.360,7**	**50,6**	**14,0**	**158.836,3**	**50,5**	**14,2**	**7,8**
Pensiones	91.458,2	31,4	8,7	98.011,8	31,2	8,7	7,2
Otras prestaciones económicas	12.797,4	4,4	1,2	14.085,3	4,5	1,3	10,1
Fomento del empleo	7.287,0	2,5	0,7	7.653,8	2,4	0,7	5,0
Desempleo	14.470,7	5,0	1,4	15.777,1	5,0	1,4	9,0
Gestión y admón. de la Seguridad Social	10.453,3	3,6	1,0	11.213,9	3,6	1,0	7,3
Servicios sociales y promoción social	1.832,6	0,6	0,2	2.287,9	0,7	0,2	24,8
Sanidad	4.200,3	1,4	0,4	4.430,8	1,4	0,4	5,5
Educación	2.485,5	0,9	0,2	2.831,3	0,9	0,3	13,9
Vivienda	1.247,6	0,4	0,1	1.369,0	0,4	0,1	9,7
Cultura	1.128,3	0,4	0,1	1.175,4	0,4	0,1	4,2
Actuaciones económicas	**36.511,1**	**12,5**	**3,5**	**39.352,9**	**12,5**	**3,5**	**7,8**
Agricultura, pesca y alimentación	8.536,3	2,9	0,8	8.998,6	2,9	0,8	5,4
Industria y energía	2.117,3	0,7	0,2	2.313,4	0,7	0,2	9,3
Comercio, turismo y pyme	1.168,8	0,4	0,1	1.118,0	0,4	0,1	-4,4
Subvenciones al transporte	1.685,1	0,6	0,2	1.809,5	0,6	0,2	7,4
Infraestructuras	14.237,1	4,9	1,4	15.083,5	4,8	1,3	5,9
I+D+i civil	6.540,6	2,2	0,6	7.678,9	2,4	0,7	17,4
I+D+i militar	1.582,2	0,5	0,2	1.660,3	0,5	0,1	4,9
Otras actuaciones de carácter económico	643,7	0,2	0,1	690,7	0,2	0,1	7,3
Actuaciones generales	**87.745,3**	**30,1**	**8,3**	**94.288,1**	**30,0**	**8,4**	**7,5**
Alta dirección	715,3	0,2	0,1	766,9	0,2	0,1	7,2
Servicios de carácter general	8.553,3	2,9	0,8	9.437,0	3,0	0,8	10,3
Administración financiera y tributaria	1.558,4	0,5	0,1	1.627,1	0,5	0,1	4,4
Transferencias a otras AA.PP.	60.993,3	20,9	5,8	65.848,1	21,0	5,9	8,0
Deuda pública	15.925,0	5,5	1,5	16.609,0	5,3	1,5	4,3
Total políticas de gasto	**291.191,2**	**100,0**	**27,7**	**314.288,1**	**100,0**	**28,0**	**8,0**
PIB estimado	1.051.000		100,0	1.121.500		100,0	6,7

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2008.* (Libro Amarillo).

ta un 5,9 por 100, fundamentalmente para atender las inversiones militares en curso. Con todo, cabe prever que las dotaciones para defensa aumenten a lo largo del ejercicio, como viene siendo habitual en los últimos años y a menudo con cargo al Fondo de contingencia, para atender costes sobrevenidos de la participación de las Fuerzas Armadas en «operaciones de mantenimiento de la paz».

El gasto social continúa absorbiendo algo más de la mitad del presupuesto y experimenta un aumento del 7,8 por 100. La principal partida, las pensiones en su modalidad contributiva (88 por 100 del gasto) y no contributiva experimentan un crecimiento más moderado, del 7,2 por 100, que tiene en cuenta, además de las reformas en materia de pensiones aprobadas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social[135], con un efecto conjunto de signo desconocido sobre las cuentas públicas[136], el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y el efecto del aumento del número de pensionistas y de la sustitución de pensiones. El presupuesto de la siguiente partida social en importancia, las prestaciones por desempleo, experimenta un aumento del 9,0 por 100, si bien, dada su vinculación con el ciclo económico, resulta difícil prever su magnitud, sobre todo en el contexto de incertidumbre en que parece encontrarse la economía española. En este marco, sorprende la moderación del crecimiento de la dotación para políticas activas de empleo (5 por 100). La rúbrica de otras prestaciones económicas aumenta un 10,1 por 100 e incluye, entre otras, las prestaciones de la Seguridad Social por incapacidad temporal, protección familiar, maternidad y paternidad. Estas últimas experimentan un crecimiento muy acusado como consecuencia de la aplicación de las medidas aprobadas por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres[137]. Como ya se ha comentado, el gasto de la Administración central en la provisión de bienes preferentes es poco significativo porque compete en su mayor parte a las Administraciones territoriales. Con todo, es notable el aumento que registran las dotaciones para servicios sociales y promoción social (24,8 por 100), que integra la asignación para la atención a la dependencia por importe de 871 millones de euros, para educación (13,9 por 100), fundamentalmente becas y ayudas al estudio, y para facilitar el acceso a la vivienda (9,7 por 100) mediante el desarrollo del Plan de Vivienda 2005-2008.

En cuanto a las actuaciones económicas, la inversión en infraestructuras, una de las partidas más vinculadas con la productividad de los fac-

[135] Véase Dictamen CES 1/2007, de 24 de enero y Memoria CES 2007, capítulo III.7.2, *infra*.

[136] En la norma se incluyen medidas con signo opuesto sobre las cuentas de la Seguridad Social y en la memoria económica que acompañó al Anteproyecto de Ley no se incluía estimación individual o conjunta alguna del efecto de las mismas sobre las cuentas de la Seguridad Social.

[137] Véase Dictamen CES 8/2006, de 26 de abril y Memoria CES 2007, capítulo III.7.2, *infra*.

tores, experimenta un crecimiento muy moderado e inferior al PIB, de sólo el 5,9 por 100, aunque si se tiene en cuenta la inversión que realizan los entes públicos y sociedades mercantiles estatales tuteladas por los Ministerios de Fomento (SEITT, ADIF, AENA y Puertos del Estado) y Medio Ambiente (Sociedades de Aguas), el incremento respecto a 2007 alcanza el 16,4 por 100. Por su parte, la política de Investigación, desarrollo e innovación de carácter civil aumenta su asignación en un 17,4 por 100, concentrándose los esfuerzos presupuestarios en investigación básica, investigación ligada al desarrollo tecnológico industrial y en el desarrollo de la sociedad de la información, todo ello en el marco del nuevo Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de septiembre de 2007[138].

3.6.3. **Novedades tributarias**

El año 2007 no se ha caracterizado por ser prolífico en reformas tributarias, aunque se han aprobado algunas medidas reseñables.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En el ámbito de la imposición directa destaca la introducción de dos nuevas deducciones en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Por un lado, la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, establece una deducción de 2.500 euros por nacimiento o adopción, con el fin de complementar, en el ámbito de ayudas a la familia, el conjunto de instrumentos existentes orientados a facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. La nueva prestación consiste en un pago único de carácter universal por importe de 2.500 euros por cada nuevo nacimiento o adopción, que se instrumenta, en primera instancia, como una minoración de la cuota diferencial del IRPF que, no obstante, puede percibirse anticipadamente, y, de forma subsidiaria, como una prestación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, cuando la beneficiaria no estuviera realizando actividad económica y en alta de la seguridad social ni se le hubieran practicado retenciones ni hubiera realizado ingresos a cuenta por otro tipo de rendimientos. El coste de la implantación de la medida se cifra, tal y como consta en la Memoria Económica del Proyecto que fue sometido a Dictamen del CES[139], en 1.556,75

[138] Véase Memoria CES 2007, capítulo I.3.7, *infra*.

[139] Véase Dictamen CES 9/2007, de 19 de septiembre, sobre el Proyecto de Ley por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social.

millones de euros, de los cuales el 80 por 100 se prevé financiarlo por la vía de la deducción del IRPF y el resto con cargo al Presupuesto de la Seguridad Social como prestaciones no contributivas. Se trata de una medida aislada, desvinculada de un marco global de apoyo a las familias que priorice la superación de las carencias actuales en servicios, equipamientos e infraestructuras de apoyo al cuidado de niños[140].

Por otro lado, la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, introduce una nueva deducción en la cuota del IRPF por alquiler de la vivienda habitual de la que se podrán beneficiar los arrendatarios cuya base imponible no supere los 24.020 euros anuales. El porcentaje de deducción se cifra en el 10,05 por 100 de las cantidades satisfechas en concepto de alquiler aunque se establecen topes a la base máxima de esta deducción, graduados en función de la base imponible del contribuyente. Un contribuyente con base imponible inferior a 12.000 euros anuales y alquiler igual o superior a 750 euros mensuales se beneficiaría de la deducción máxima, en torno a los 906 euros.

La propia Ley de PGE para 2008 incorpora también la deflactación, en un 2 por 100, de la tarifa del IRPF y de los mínimos personal y familiar, así como la actualización de la reducción por rendimientos del trabajo y por actividades económicas de los trabajadores autónomos dependientes de un único empresario.

Impuesto sobre Sociedades

La Ley 16/2007, de 4 de julio, de Reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea, ha culminado un proceso de armonización de las normas contables españolas al marco contable de las Normas Internacionales de Contabilidad adoptadas en el ámbito comunitario. Esta Ley establece una aproximación de los marcos contables existentes en función del alcance subjetivo de tales normas, lo cual facilita la comparación de la información económico-financiera de las compañías. Dicha reforma mercantil tiene efectos respecto de los ejercicios que se inicien a partir de 1 de enero 2008, para cuya aplicación ha sido aprobado el Plan General de Contabilidad regulado en el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, y el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los

[140] Véase Memoria CES 2007, capítulo III.7.6, *infra*, relativo a las políticas de apoyo a las familias.

criterios contables específicos para microempresas, aprobado por el Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre.

A efectos del Impuesto sobre Sociedades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, la determinación de la base imponible toma como punto de partida el resultado contable de acuerdo con los criterios de valoración, calificación y registro incorporados en el nuevo marco contable.

Imposición mediambiental

En 2007 se produjo asimismo una reformulación del Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado[141] cuya principal novedad consiste en la graduación de los tipos impositivos en cinco tramos en función de las emisiones de CO_2 de los vehículos sujetos al impuesto, con exención de los menos contaminantes. Esta nueva tarifa operará, en todo caso, en defecto de regulación por parte de las comunidades autónomas a las que corresponde en primera instancia la competencia normativa sobre esta materia. Respecto a la legislación anterior, que contemplaba sólo dos tipos según la cilindrada de los vehículos, la reforma supone una rebaja fiscal para la gran mayoría de los vehículos matriculados[142].

Esta reforma puede considerarse una tímida aproximación de la Administración central a la utilización de instrumentos económicos de carácter tributario para fomentar el ahorro energético y reducir el volumen de emisiones a la atmósfera de los gases generadores del efecto invernadero, lo que en el plano internacional se denomina reforma fiscal verde y que cuenta ya con amplios desarrollos en algunos países de la Unión Europea. En esta línea, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera, abre la puerta al futuro desarrollo de la fiscalidad ambiental en España, instando a las Administraciones públicas para que promuevan, en el ámbito de sus competencias, el uso de la misma.

Medidas fiscales de impulso de la actividad económica

Ya entrado el año 2008, el Gobierno ha introducido una serie de reformas a través del Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica, que en buena parte tienen carácter tributario.

[141] Disposición adicional sexagésima segunda de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

[142] La legislación anterior contemplaba dos tipos, del 7 y del 12 por 100, y la reforma incorpora cinco tramos que van del 0 al 12 por 100.

En el ámbito de la imposición directa se ha aprobado, con efectos desde el 1 de enero de 2008, una nueva deducción en la cuota del IRPF de 400 euros anuales para los contribuyentes que obtengan rendimientos del trabajo o de actividades económicas, con un coste estimado de 6.000 millones de euros que surtirá efectos económicos a partir de julio de 2008 a través del correspondiente ajuste de las retenciones. Además, y en el ámbito del Impuesto de Sociedades, se ha acordado posponer los efectos fiscales de los ajustes derivados de la reforma contable. Asimismo, el Impuesto sobre la renta de no residentes se modifica para eliminar la restricción que existía de la exención de los rendimientos de la Deuda Pública cuando los mismos se hubieran obtenido a través de países y territorios considerados paraísos fiscales. Por último, el Gobierno también ha anunciado la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio con efectos desde 1 de enero de 2008, con un coste estimado de 1.800 millones de euros.

En el terreno de la imposición indirecta, se amplía el concepto de rehabilitación de edificios a efectos del IVA, rebajando muy significativamente el importe de la obra que permite la calificación de la misma como rehabilitación y, por tanto, la consideración de su transmisión como primera entrega. Con ello se permite a los promotores la repercusión del IVA soportado en la realización de obras cuya transmisión antes estaba exenta de este impuesto. En la misma línea, el Real Decreto prevé también la ampliación del concepto de rehabilitación en el IRPF a efectos de aplicación de la deducción por inversión en vivienda habitual. Por último, la norma introduce una modificación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados consistente en la no sujeción a dicho gravamen de las escrituras públicas que documenten la ampliación del plazo de los préstamos hipotecarios para la adquisición, construcción y rehabilitación de la vivienda habitual, durante los dos años siguientes a la publicación del Real Decreto.

3.6.4. **Reformas estatutarias y financiación autonómica**

El sistema de financiación de las comunidades de régimen común, que viene regulado en sus líneas generales a través de la LOFCA y en sus detalles a través de sucesivos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera[143], constituye una pieza clave del Estado autonómico

[143] Para un análisis detallado del sistema tal y como quedó configurado tras la última reforma de 2001 véase Memoria CES 2001, págs. 153 y ss.

porque determina el volumen de recursos de que disponen las comunidades para financiar sus competencias de gasto. Entre los años 2006 y 2007 se han aprobado las reformas de los Estatutos de autonomía de seis comunidades autónomas que, singularmente en el caso catalán, tienen importantes implicaciones para el sistema de financiación autonómica[144]. Todos los nuevos textos estatutarios incluyen un título de Hacienda cuya aplicación exigiría reformas de calado en el sistema actual que, además, no siempre resultan compatibles entre sí, lo que permite aventurar que en la presente legislatura vaya a reavivarse el debate sobre esta cuestión con vistas a lograr un acuerdo.

Entre los elementos más destacados del debate, y también menos controvertidos, se encuentra el aumento de la autonomía tributaria de las comunidades en correspondencia con el volumen de gasto que ya gestionan, a través de la ampliación de la cesión de la recaudación de los impuestos del Estado, cuyo alcance se apunta en el nuevo Estatuto catalán (cuadro I-27) y que redundaría en una menor dependencia de las comunidades de las transferencias de la Administración central. Asimismo, el nuevo Estatuto catalán prevé la cesión de competencias normativas sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido en fase minorista y sobre los impuestos especiales de fabricación, en el marco de las competencias y de la normativa de la Unión Europea (disposición adicional 11.ª).

Por otra parte, los Estatutos nuevos contemplan la posibilidad de que las comunidades participen en la gestión tributaria de los tributos compartidos, ya sea a través de fórmulas de delegación del Estado en agencias tributarias territoriales, o mediante la creación de consorcios entre las mismas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, un planteamiento que, al margen de otras consideraciones, plantearía importantes retos al sistema en términos de coordinación y eficiencia.

Uno de los aspectos quizá más controvertidos es el de revisar el sistema de nivelación, pensado para garantizar una capacidad de financiación igual a las Administraciones territoriales para la prestación de servicios con independencia de su nivel de renta y que, por tanto, en el sistema actual está basado, aunque con matices, en las necesidades de gasto y no en la capacidad fiscal de los territorios. El nuevo Esta-

[144] Se han aprobado las reformas de los Estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006), de Cataluña (LO 6/2006), de Baleares (LO 1/2007), Andalucía (LO 2/2007), Aragón (LO 5/2007) y Castilla y León (LO 14/2007). La propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha está en tramitación en las Cortes.

CUADRO I-27

PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA RECAUDACIÓN DE LOS DISTINTOS IMPUESTOS (En porcentaje)

Tributos	Sistema actual	Estatuto de Cataluña
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	33	50
Impuesto de Sociedades	0	0
Impuesto sobre el Valor Añadido	35	50
Impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas	40	58
Impuestos especiales sobre el tabaco	40	58
Impuestos especiales sobre hidrocarburos	40	58
Impuesto especial sobre la electricidad	100	100
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	100	100
Impuesto sobre la venta minorista de hidrocarburos	100	100
Impuestos cedidos tradicionales* y tasas afectas a los servicios transferidos	100	100

* Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y tributos sobre el juego.

Fuente: Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se Regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía y Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (disposiciones adicionales 8.ª, 9.ª y 10.ª)

tuto catalán parece apuntar hacia un sistema de nivelación parcial que garantice exclusivamente la cobertura de las necesidades en la prestación de lo que considera servicios básicos: educación, sanidad y otros servicios esenciales del Estado del bienestar (art. 206). Se calcula que más de dos tercios de la financiación autonómica corresponde a la prestación de estos servicios de los que se excluyen, entre otros, los de vivienda y justicia. La propuesta catalana de nivelación parcial ha sido acogida literalmente por el Estatuto balear (art. 123) y de modo algo menos explícito también por el aragonés (art.107).

En cuanto a los criterios de reparto de la financiación regional, sólo Cataluña, Baleares y Aragón plantean que la misma dependa en alguna medida de la capacidad o el esfuerzo fiscal. El resto se decanta por atender a las necesidades de gasto como criterio, aunque ponen el acento en las variables que más les benefician y que no siempre guardan una relación estrecha con las necesidades de gasto. Entre las variables nuevas[145] que se proponen se incluyen la población inmigrante, la población en situación de

[145] Las variables contempladas por el sistema vigente son en primer término la población y, con ponderaciones decrecientes, la población mayor de 65 años, la superficie y la insularidad.

exclusión social, la existencia de desequilibrios territoriales internos, la dimensión de los núcleos urbanos, las características diferenciales de la economía regional y la promoción de la convergencia regional.

Algunas reformas estatutarias incluyen asimismo disposiciones que tratan de condicionar la distribución territorial de las inversiones estatales, una competencia que corresponde en exclusiva al Gobierno central, y que son difícilmente compatibles si lo que se pretende es acordar un criterio generalizable al conjunto de las comunidades. Así, el Estatuto catalán plantea que la inversión estatal en la comunidad sea igual al peso del PIB regional en el conjunto de la economía (disp. ad. 3.ª), mientras que el Estatuto andaluz apunta a un reparto basado en el peso de la población (disp. ad. 3.ª). Los demás Estatutos, buscando también un reparto más favorable, plantean criterios combinados y matices vinculados a aspectos específicos ligados al territorio en cuestión.

En este contexto, sería deseable que se alcanzara un acuerdo multilateral que dotara de generalidad, estabilidad y coherencia al sistema mediante el necesario equilibrio entre los principios de autonomía y cohesión social o, más concretamente, que favorezca la eficiencia a través de una mayor descentralización fiscal pero sin menoscabo de los resultados distributivos, es decir, combinándola con transferencias estatales de nivelación que proporcionen financiación suficiente a todas las comunidades para garantizar niveles equiparables de prestación de servicios públicos a los ciudadanos en todo el territorio del Estado.

En todo caso, el debate sobre la reforma del sistema de financiación no debería enturbiarse por la anunciada publicación de las balanzas fiscales territoriales porque, más allá de las dificultades metodológicas que entraña la imputación territorial de los ingresos y gastos de la Administración central, que no son pocas, los resultados de la misma, en términos de déficit o superávit según el mayor o menor nivel de renta del territorio, serían el reflejo natural del sistema de redistribución de renta entre las personas implícito en el presupuesto central de ingresos y gastos y, en particular, en el de la Seguridad Social.

3.7. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación

El progreso tecnológico constituye el factor clave del crecimiento económico a largo plazo porque incide de manera decisiva sobre la productividad de los factores y la competitividad-precio de las

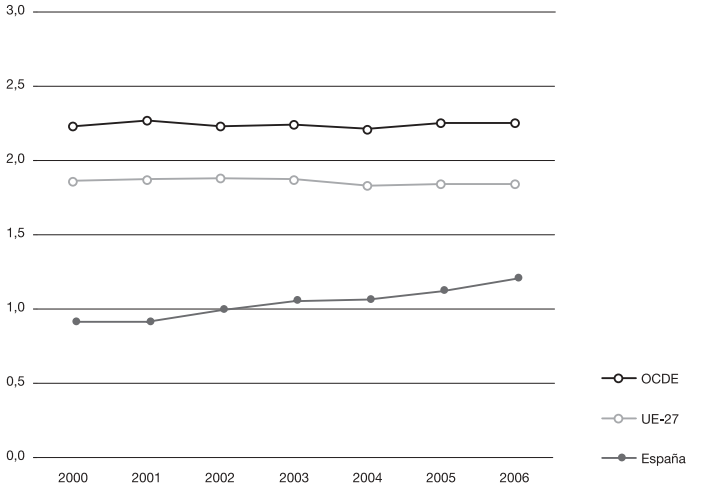
producciones nacionales. La constatación de las debilidades que presenta la economía española en estos ámbitos, junto con el aparente agotamiento del actual modelo de crecimiento español, ha convertido al fortalecimiento del sistema de ciencia y tecnología en la piedra angular de la política económica. El valor y la prioridad estratégica de la política de I+D+i tiene su reflejo en un protagonismo creciente, no sólo en los presupuestos públicos, sino también en los diferentes instrumentos de planificación económica del Gobierno.

3.7.1. **La situación de la I+D+i en España**

El sistema español de innovación continúa mostrando un significativo retraso respecto a los países de nuestro entorno. El gasto realizado por España en I+D en porcentaje del PIB, aunque sigue una tendencia claramente creciente en los últimos años, se cifra en 2006 en el 1,2 por 100, todavía bastante por debajo del objetivo del 2,0 por 100 fijado para 2010 en el Programa Nacional de Reformas, de la media de la OCDE que alcanza el 2,25 por 100, y también del promedio de la UE-27 que se sitúa en un modesto 1,84 por 100 si se compara con el umbral del 3,0 por 100 fijado en la Agenda de Lisboa como objetivo comunitario para 2010 (gráfico I-25).

GRÁFICO I-25

GASTO EN I+D, 2000-2006 (En porcentaje del PIB)

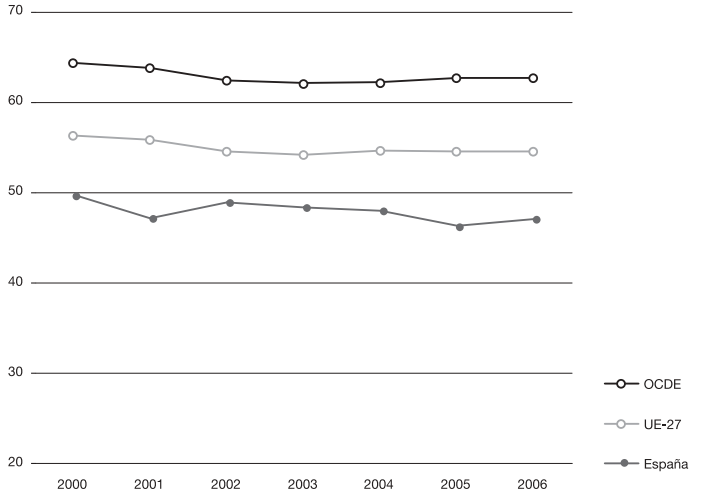


Fuente: Eurostat y OCDE. *Main Science and Technology Indicators.* Volumen 2007/2.

GRÁFICO I-26

GASTO EN I+D FINANCIADO POR LAS EMPRESAS, 2000-2006

(En porcentaje del gasto en I+D total)



Fuente: Eurostat y OCDE. *Main Science and Technology Indicators.* Volumen 2007/2.

Por otro lado, el nivel de implicación de las empresas españolas en la financiación de las actividades de I+D, del 47 por 100, no termina de mostrar una tendencia creciente y continúa siendo en España significativamente inferior al 55 por 100 que registra en promedio la UE-27 y en que se cifra asimismo el objetivo del PNR para 2010. La distancia es aún mayor con la media de la OCDE, del 62,7 por 100, un dato que refleja la posición central que ocupan las empresas en el sistema de innovación japonés y estadounidense (gráfico I-26).

España presenta registros inferiores al promedio de la Unión Europea en relación con la mayoría de los indicadores de recursos y resultados asociados al sistema de ciencia y tecnología, como pone de manifiesto el *European Innovation Scoreboard 2007*[146]. Por el lado de los recursos, además de un menor grado de penetración de la banda ancha, España presenta registros ambivalentes en relación con el capital humano. Por un lado, pre-

[146] Se trata de una batería de indicadores de innovación que elabora anualmente la Comisión Europea en respuesta a la petición formulada en este sentido por el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000. El estudio de 2007 incluye 25 indicadores relevantes agrupados en cinco categorías, tres asociadas a los recursos del sistema y dos a los resultados que el mismo genera.

CUADRO I-28

INDICADORES COMPARADOS DE I+D+i

Indicadores	España	UE	Año
Generación de conocimiento			
Titulados en ciencia y tecnología (‰ población entre 20 y 29 años)	11,8	12,9	2005
Población con educación superior (% población entre 25 y 64 años)	29,9	23,0	2006
Penetración de la banda ancha (núm. líneas /100 habitantes)	13,2	14,8	2006
Participación en formación permanente (% población entre 25 y 64 años)	10,4	9,6	2006
Jóvenes con al menos secundaria superior (% población entre 20 y 24 años)	61,6	77,8	2006
Inversión en I+D			
Gasto público en I+D (% PIB)	0,51	0,65	2005
Gasto empresarial en I+D (% PIB)	0,61	1,17	2005
Gasto en I+D de industrias de tecnología media y alta (% gasto I+D industria)	77,0	85,2	2004
Empresas que reciben ayudas públicas para innovación (%)	9,0	9,0	2004
Innovación empresarial			
Pymes innovadoras (% pymes)	18,4	21,6	2004
Pymes innovadoras que colaboran con otras (% pymes)	5,7	9,1	2004
Gasto en innovación (% cifra de negocios)	0,94	2,15	2004
Capital riesgo (% PIB)	0,027	0,053	2006
Gasto en TIC (% PIB)	5,5	6,4	2005
Pymes que realizan innovación organizativa (% pymes)	27,6	34,0	2004
Aplicaciones			
Empleo en servicios de alta tecnología (% población activa)	2,68	3,26	2006
Exportaciones de productos de alta tecnología (% exportaciones)	4,7	16,7	2006
Venta de productos nuevos para el mercado (% cifra de negocios)	3,8	7,3	2004
Venta de productos nuevos para empresas (% cifra de negocios)	10,0	6,2	2004
Empleo en industrias de tecnología media y alta (% población activa)	4,53	6,63	2006
Propiedad intelectual			
Patentes EPO (por millón de habitantes)[1]	30,6	128,0	2003
Patentes USPTO (por millón de habitantes)[2]	6,5	52,2	2003
Patentes triádicas (por millón de habitantes)[3]	2,7	20,8	2005
Marcas comunitarias (por millón de habitantes)	143,0	108,2	2006
Diseños industriales comunitarios (por millón de habitantes)	103,7	109,4	2006

1) Patentes solicitadas a la Oficina Europea de Patentes (EPO); 2) Patentes concedidas por la Oficina de Patentes de Estados Unidos (USPTO); 3) Patentes con marchamo de las oficinas europea, estadounidense y japonesa.

Fuente: Comisión Europea. *European Innovation Scoreboard 2007*.

senta un porcentaje inferior de jóvenes que han alcanzado al menos el nivel educativo de secundaria superior, así como de nuevos titulados en áreas de ciencias e ingenierías, pero por otro, cuenta con niveles superiores a la media en lo que atañe a la población con educación superior y a la significación de la formación permanente. En cuanto al gasto en I+D, tanto público como, sobre todo, empresarial, los niveles de España son

sensiblemente inferiores al promedio europeo, e inferior es también la proporción del gasto en actividades de I+D realizado por los sectores de actividad de tecnología media y alta. En cambio, el porcentaje de empresas que reciben ayudas públicas a la innovación es similar al promedio europeo. Por su parte, los indicadores relacionados con la innovación empresarial también evidencian un serio retraso, tanto en términos de la menor intensidad del gasto realizado en innovación, como del reducido porcentaje de pymes innovadoras, que colaboran en proyectos o que realizan innovación organizativa, del insuficiente desarrollo del mercado capital riesgo para las fases iniciales de los proyectos empresariales, y también de la menor inversión en tecnologías de la información y la comunicación.

Con todo, son los indicadores asociados a los resultados los que evidencian una brecha más acusada y generalizada respecto a la media europea. El peso de las exportaciones de productos de alta tecnología es en España del 4,7 por 100, frente al 16,7 por 100 que se registra por término medio en la Unión Europea, lo que refleja una escasa capacidad de las empresas españolas para comercializar los resultados de la investigación y la innovación tecnológica en los mercados internacionales. En el mismo sentido, el empleo en las industrias de tecnología media y alta y en los servicios de tecnología alta es netamente inferior en España, así como el peso de las ventas de productos nuevos destinados al mercado. Por último, y a pesar de los avances registrados en los últimos años, el número de patentes y diseños españoles continúa en niveles muy alejados de la media comunitaria. En definitiva, el sistema de I+D+i español se encuentra en peor situación que la media de la Unión Europea de los veintisiete en relación con 20 de los 25 indicadores contemplados en el estudio, con un índice sintético de 0,31, claramente por debajo de la media europea que se sitúa en el de 0,45, lo que coloca al sistema de innovación español en el puesto número 17 de entre los 27 Estados miembros, por detrás de algunos de los nuevos socios como Chipre, Eslovenia, Estonia y República Checa[147].

3.7.2. **La planificación de la política de I+D+i**

El progreso científico y tecnológico, en tanto que impulsor de la productividad y del cambio de modelo económico en el contexto de

[147] Para un análisis detallado del sistema español de I+D+i y sus principales características véase Memoria CES 2005, capítulo I.3.8.

una economía crecientemente globalizada, constituye una de las principales prioridades de la política económica española, como demuestra el hecho de que se configurara como el tercer eje del Programa Nacional de Reformas aprobado en 2005. En la misma línea de superar las insuficiencias y debilidades del sistema español de ciencia y tecnología y con el ánimo de dotar de coherencia y sentido estratégico a las políticas públicas desarrolladas en este ámbito, en 2007 se han aprobado tres herramientas de planificación de primer orden, de largo, medio y corto plazo, y articuladas entre sí: la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología, acordada en la III Conferencia de Presidentes Autonómicos el 11 de enero de 2007, con un horizonte temporal que abarca hasta 2015, el Plan Nacional de I+D+i para el periodo 2008-2011[148], aprobado por Consejo de Ministros de 14 de septiembre de 2007, y el Programa de Trabajo para 2008.

La Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología

La Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCT), que se ha elaborado a partir de un amplio consenso político y social, con la participación de las distintas administraciones públicas, de la comunidad científica y tecnológica y de los agentes sociales, nace con la pretensión de vertebrar las políticas científicas y tecnológicas españolas en torno a tres principios básicos: 1) poner la I+D+i al servicio de la ciudadanía, del bienestar social y de un desarrollo sostenible, con plena e igual incorporación de la mujer; 2) hacer de la I+D+i un factor de mejora de la competitividad empresarial; y 3) reconocer y promover la I+D como un elemento esencial para la generación de nuevos conocimientos.

Sobre la base de estos principios se fijan seis objetivos estratégicos junto con líneas de actuación asociadas a los mismos (recuadro I-7), y se identifica un conjunto de indicadores para permitir el seguimiento y evaluación de la incidencia de las líneas de actuación desarrolladas y, en última instancia, de la eficacia del sistema de I+D+i. Los seis objetivos estratégicos contemplados en la ENCT se centran en la ampliación de la dotación de recursos a todos los niveles, en la promoción de

[148] A diferencia de planes anteriores, este Plan no ha sido sometido a Dictamen del CES. Para conocer la opinión del CES sobre los planes cuatrienales anteriores véase Dictamen 5/1995 sobre el III Plan Nacional de investigación y desarrollo 1996-1999; Dictamen 12/1999 sobre el Plan Nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica 2000-2003; y Dictamen 9/2003 sobre el Borrador del V Plan Nacional de investigación, desarrollo e innovación tecnológica para el periodo 2004-2007.

RECUADRO I-7

LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Objetivos	Líneas de actuación
1. Situar a España en la vanguardia del conocimiento	a. Aumentar los recursos humanos destinados a I+D, favoreciendo su estabilidad y movilidad dentro del sistema. b. Mejorar la financiación de programas de investigación de reconocido valor científico y tecnológico. c. Respaldar y promocionar grupos consolidados de investigación y redes de cooperación internacional. d. Dotar de mayores recursos a las organizaciones científicas de excelencia. e. Poner en marcha las infraestructuras necesarias para el desarrollo de ciencia de vanguardia, incluyendo las instalaciones científicas y técnicas singulares estratégicas. f. Movilizar a la universidad como motor de I+D+i conectada con el sistema productivo.
2. Promover un tejido empresarial altamente competitivo	a. Fomentar la capacitación tecnológica de la empresa con incorporación sistemática de tecnología, la formación de departamentos de I+D y la cooperación público-privada. b. Mejorar la transferencia de los resultados de la investigación financiada con fondos públicos al sistema productivo. c. Apoyar a las organizaciones de soporte a la innovación: los centros de innovación y tecnología y los parques científicos y tecnológicos. d. Estimular la creación de nuevas empresas de base tecnológica.
3. Integrar los ámbitos regionales en el SCYT	a. Coordinación y cooperación activas basadas en intercambio de información. b. Integración de actuaciones de cohesión y empleo de instrumentos de financiación y participación. compartidos.
4. Potenciar la dimensión internacional del SCYT	a. Coordinar las políticas de apoyo a la proyección internacional de la I+D. b. Establecer más incentivos a la participación en el Programa Marco europeo. c. Profesionalizar la gestión para la coordinación de proyectos internacionales. d. Fomentar el acceso de personal investigador a proyectos y redes internacionales. e. Facilitar la participación de expertos españoles en grupos de trabajo y asesoría internacional.
5. Disponer de un entorno favorable a la inversión en I+D+i	a. Mejorar los instrumentos de organización y coordinación de esta política. b. Mejorar la planificación a corto y medio plazo, estabilizando los calendarios de las convocatorias e integrando los nuevos programas con los ya existentes. c. Aumentar la transparencia del gasto público en I+D+i. d. Aprobar legislación favorable al desarrollo de la ciencia y la tecnología. e. Ensayar nuevas fórmulas organizativas para la producción y transferencia de conocimientos. f. Fomentar el mecenazgo científico y tecnológico en el sector privado.
6. Disponer de las condiciones adecuadas para la difusión de la ciencia y la tecnología	a. Crear estructuras generadoras de información científica adecuadas a los distintos públicos. b. Promover estructuras de apoyo a la formación intelectual del ciudadano. c. Celebrar certámenes, foros y premios que favorezcan el interés por la ciencia. d. Movilizar recursos y estimular la actitud y capacidad emprendedora de los ciudadanos. e. Generar nuevos formatos de comunicación.

Fuente: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología.

la competitividad empresarial, en la coordinación de las políticas de las distintas administraciones, en el impulso de la dimensión internacional, en el perfeccionamiento del marco regulatorio y organizativo, y en la mejora de la difusión de la ciencia y la tecnología.

Este gran acuerdo trata de integrar los elementos básicos de consenso sobre los grandes principios y orientaciones que han de regir las

políticas y programas de investigación e innovación, incluidas las dimensiones nacional y regionales, para asegurar su permanencia más allá de los ciclos económicos o políticos, así como el esfuerzo político y presupuestario sostenido durante un periodo de tiempo prolongado.

El Plan Nacional de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, 2008-2011

El nuevo Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 que se inscribe dentro de la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología, se configura como mecanismo de programación de la política de I+D+i de la Administración General del Estado, y concreta los objetivos, las prioridades y los instrumentos de la política de ciencia y tecnología a medio plazo. El nuevo plan cuatrienal incorpora cambios de gran calado en la estructura, la forma de gestión y el sistema de evaluación de la política de I+D+i.

En cuanto a la estructura, el nuevo Plan trata de superar el modelo tradicional basado en áreas temáticas para evolucionar hacia un modelo basado en instrumentos definidos de acuerdo con los objetivos de la ENCT y ligados a cuatro áreas temáticas: 1) *Generación de conocimientos y capacidades*, tanto en el sector público como privado; 2) *Fomento de la cooperación*, entre agentes públicos y privados de ámbito regional, nacional e internacional; 3) *Desarrollo e innovación tecnológica sectorial*, para estimular la innovación en los sectores industriales; 4) *Acciones estratégicas:* Salud, Biotecnología, Energía y cambio climático, Telecomunicaciones, sociedad de la información, nanociencia y nanotecnología, y Nuevos materiales y nuevos procesos industriales. En función de las cuatro áreas identificadas el Plan contempla un conjunto de instrumentos basados en seis líneas instrumentales de actuación que se desarrollarán a través de trece programas nacionales, que constituyen el núcleo central del Plan y representan la articulación concreta de la actuación de las Administraciones públicas de cara al cumplimiento de los objetivos fijados por la ENCYT (recuadro I-8).

En el plano de la gestión, el Plan constata la necesidad de simplificar el sistema, en el que actualmente participan 8 ministerios y 25 unidades directivas y en el que se detectan duplicidades, sobrefinanciación y cargas administrativas excesivas para los potenciales beneficiarios de las ayudas[149]. Con este fin, se contempla la instauración progresiva de una ventanilla única orientada a la simplifica-

[149] La reestructuración ministerial con la creación del Ministerio de Ciencia e Innovación que incorpora las competencias en materia de universidades responde al objetivo del Gobierno de dotar de coherencia al sistema.

RECUADRO I-8
INSTRUMENTOS DEL PLAN NACIONAL DE I+D+i 2008-2011

Líneas instrumentales de actuación	Programas Nacionales	Descripción
1. Recursos humanos	1. Formación de recursos humanos	Subvención de beca (2 años) y contrato investigador (2 años), incluyendo cuota patronal a Seguridad Social.
	2. Movilidad de recursos humanos	Subvención (4 años) del coste de viajes y estancias de investigadores españoles en el extranjero, y salario en caso de movilidad intersectorial (público-privado).
	3. Contratación de recursos humanos	Subvención (5 años) para contratación investigadores de reconocido prestigio.
2. Proyectos de I+D+i	4. Proyectos de investigación fundamental	Subvención (5 años) de proyectos de jóvenes talentos, de frontera de conocimiento y de grupos establecidos con líneas estables de investigación.
	5. Proyectos de investigación aplicada	Subvención o anticipo reembolsable (3 años) de proyectos de creación o mejora de productos, procesos y servicios no ligados directamente al mercado.
	6. Proyectos de desarrollo experimental	Subvención o anticipo reembolsable (3 años) de proyectos de creación o mejora de proceso productivo, producto o servicio desde punto de vista tecnológico.
	7. Proyectos de innovación	Subvención o anticipo reembolsable (3 años) a empresas de proyectos de innovación dirigidos a mejorar su posición competitiva.
3. Fortalecimiento institucional	8. Fortalecimiento institucional	Subvención o anticipo reembolsable (5 años) de programas estratégicos de desarrollo de capacidades de I+D.
4. Infraestructuras científicas y tecnológicas	9. Infraestructuras científico-tecnológicas	Subvención o anticipo reembolsable (5 años) para diseño, desarrollo y construcción de infraestructuras, costes operacionales, equipamiento, uso y acceso a instalaciones.
5. Utilización del conocimiento y transferencia tecnológica	10. Transferencia tecnológica, valorización y promoción de empresas de base tecnológica	Subvención o anticipo reembolsable (4 años) de proyectos para mejorar transferencia tecnológica, creación de empresas de base tecnológica, licenciamiento y cesión de patentes, proyectos de I+D cooperativos con empresas, etc.
6. Articulación e internacionalización del sistema	11. Redes	Subvención o anticipo reembolsable (4 años) para desarrollo y potenciación de estructuras estables de investigación cooperativa en red.
	12. Cooperación público-privada	Subvención o anticipo reembolsable (5 años) de proyectos de cooperación de instituciones del sector público y privado o de subcontratación.
	13. Internacionalización de la I+D	Subvención (4 años) para crear y potenciar oficinas de proyectos europeos, formación de gestores de proyectos internacionales, pertenencia a redes y plataformas europeas, mejora de sistemas de gestión de proyectos, colaboración entre entidades en el VII Programa Marco.

Fuente: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Plan Nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, 2008-2011.

ción de los trámites y los formularios, un procedimiento estandarizado de evaluación de proyectos, la transformación de los centros públicos de investigación y financiación en agencias como fórmula organizativa para flexibilizar la gestión[150], y la eliminación de barre-

[150] En el marco de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales.

ras normativas que propicien un entorno favorable a la I+D en relación con la creación de empresas y con el estatuto y carrera profesional del personal investigador. Asimismo, al objeto de potenciar la cohesión interterritorial de las políticas de I+D, se prevé el desarrollo de mecanismos de información compartida, de codecisión, de corresponsabilidad y cogestión y de cofinanciación.

El seguimiento y la evaluación ex-post del sistema se instrumenta a través del Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISE), dirigido por la CICYT, que a través de una plataforma informática donde los distintos gestores, incluidas las administraciones territoriales, incorporen de manera normalizada los resultados de las convocatorias, se encargará de identificar indicadores con el fin de evaluar los resultados de las políticas y actuaciones públicas en materia de ciencia y tecnología de acuerdo con los criterios de productividad, adicionalidad, eficiencia y efectividad.

Finalmente, en el marco de los objetivos marcados por la ENCYT en relación con un conjunto de indicadores de recursos y resultados del sistema de I+D+i en el horizonte de 2015, el Plan Nacional identifica objetivos intermedios para el final de su periodo de vigencia en 2011 (cuadro I-29), y cifra el incremento anual de los recursos públicos necesarios para lograr tales metas, tanto de la Administración central como de las administraciones autonómicas, en el 16 por 100 durante los próximos cuatro años. Estas previsiones presupuestarias suponen una rebaja respecto a los objetivos del PNR que preveía un aumento anual de los fondos para I+D+i civil consignados en los Presupuestos Generales del Estado del 25 por 100. Desde la aprobación del PNR, esta partida ha registrado incrementos anuales del 33,0 por 100 en 2006 y del 30,9 por 100 en 2007, mientras que para 2008 el aumento previsto en los PGE se reduce al 17,4 por 100.

Por su parte, el Programa de Trabajo para 2008 pretende actuar como herramienta de actualización dinámica y programación a corto plazo del Plan Nacional, así como servir de instrumento de coordinación de las actuaciones de la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas, y de plataforma de presentación y visualización de la acción pública en materia de ciencia y tecnología. El Programa de Trabajo que, para evitar desviaciones sobrevenidas, tendrá carácter vinculante para las unidades gestoras, incluye el

CUADRO I-29

INDICADORES OBJETIVO DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Indicador	2005	Objetivo 2011[1)]	Objetivo 2015[2)]	Fuente
1. Gasto interno total en actividades de I+D (% del PIB)	1,13	2,20	2,50	INE
2. Gasto en I+D ejecutado por sector empresarial (% del total)	53,80	60,40	65,00	INE
3. Gasto en I+D financiado por sector empresarial (% del total)	46,30	55,00	60,00	INE
4. Gasto en innovación (% del PIB)	1,49	3,00	4,00	INE
5. Gasto I+D+i en PGE capítulos I-VIII (% del total PGE)	0,98	1,70	2,20	MEH
6. Investigadores (‰ de población activa)	5,78	7,10	8,00	INE
7. Investigadores en el sector empresarial (% del total)	31,93	42,80	50,00	INE
8. Número de doctores anuales	8.176	10.470	12.000	INE
9. Cuota de producción científica (% total mundial)	3,03	3,60	4,00	FECYT
10. Producción científica en colaboración internacional (% total)	37,00[3)]	45,00	50,00	FECYT
11. Retorno económico Programa Marco UE (%)	5,80	7,10	8,00	CDTI
12. Patentes solicitadas en la EPO (por millón de habitantes)	14,36[4)]	96,00	150	EPO
13. Empresas innovadoras (% total empresas)	27,00	37,80	45,00	INE
14. EIN que han cooperado con Universidades, OPI o CT (% del total EIN que han cooperado)	51,22	62,50	70,00	INE
15. Capital riesgo	0,013	0,035	0,05	EUROSTAT

EIN: empresas innovadoras o con innovaciones en curso o no exitosas; OPI: Organismos públicos de investigación; CT: centros tecnológicos; FECYT: Fundación Española de Ciencia y Tecnología; CDTI: Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial; EPO: Oficina Europea de Patentes.

1) Establecido en el Plan Nacional de I+D+i 2008-2011; 2) Establecido en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología. 3) Dato de 2004; 4) Dato de 2003.

Fuente: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología.

calendario previsto de las convocatorias públicas, con indicación de plazos de presentación y de resolución, la distribución del presupuesto anual por áreas y programas prioritarios y los organismos de gestión de cada una de las actuaciones.

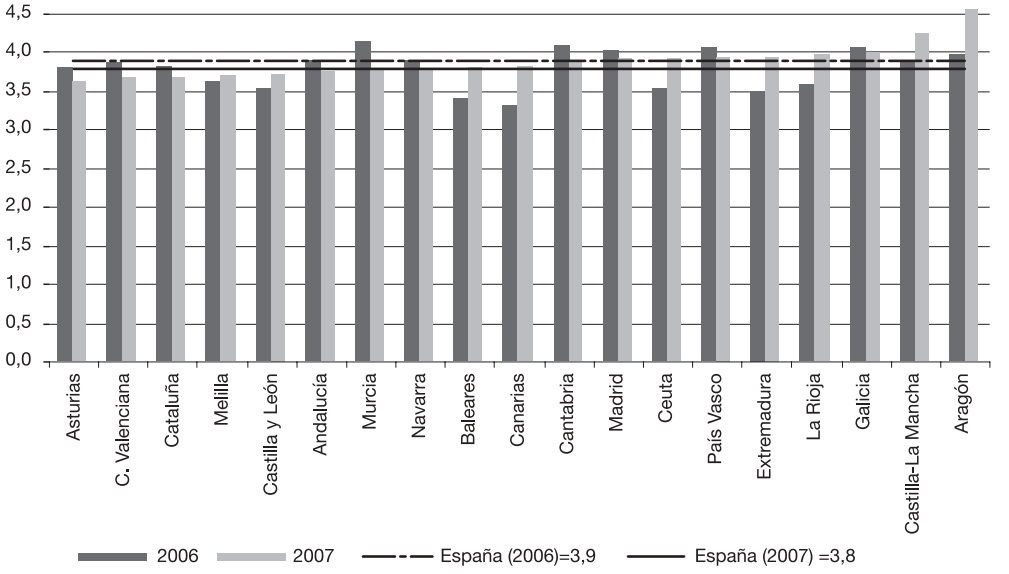
3.8. Economía regional

Las regiones españolas registraron en 2007 un notable dinamismo, en línea con el crecimiento promedio de la economía, del 3,8 por 100, situándose todas ellas en torno a dicho valor, según datos de la Contabilidad Regional de España (gráfico I-27). No obstante, la dispersión máxima entre las comunidades autónomas aumentó una décima respecto el año anterior, hasta alcanzar 0,9 puntos porcentuales.

GRÁFICO I-27

PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2006-2007

(Variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

Nueve regiones registraron en 2007 un avance superior a la media española, de las cuales, la más dinámica fue Aragón, con una tasa de crecimiento del 4,5 por 100, seguida de Castilla-La Mancha, con el 4,2 por 100 y Galicia y La Rioja, con el 4,0 por 100. Por su parte, Navarra y Murcia mostraron un crecimiento similar al promedio, situándose las ocho regiones restantes por debajo, correspondiendo el menor crecimiento a Asturias, con un avance, no obstante significativo, del 3,6 por 100.

En relación con los resultados obtenidos en 2006, nueve comunidades autónomas aceleraron su tasa de crecimiento, destacando nuevamente Aragón, con seis décimas más, lo que responde fundamentalmente al buen comportamiento de la construcción, motivado por la preparación de la Exposición Internacional de 2008, así como del sector energético. Le siguen Canarias, con medio punto porcentual más de crecimiento y Baleares, Ceuta, Extremadura, La Rioja y Castilla-La Mancha, con cuatro décimas. Por su parte, Murcia fue la

CUADRO I-30

PIB REAL Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN 2007

(Variación anual en porcentaje y aportación al crecimiento de cada CCAA, en puntos porcentuales)

	PIB	Agricultura, ganadería y pesca		Energía		Industria		Construcción		Servicios	
Comunidades autónomas	Var. %	Var. %	Estructura %	Var. %	Estructura %	Var. %	Estructura %	Var. %	Estructura %	Var. %	Estructura %
Andalucía	3,8	6,3	4,9	1,6	3,4	1,5	9,2	3,7	14,7	4,1	67,9
Aragón	4,5	5,0	4,3	5,4	2,9	4,4	20,9	6,9	12,3	4,1	59,5
Asturias	3,6	–2,2	2,2	5,2	4,7	3,2	17,8	3,5	14,3	3,9	61,1
Baleares	3,8	–5,5	1,1	2,2	1,9	6,1	5,2	4,0	11,3	3,8	80,6
Canarias	3,8	–2,9	1,3	5,4	2,9	0,0	4,4	5,8	12,5	3,8	78,9
Cantabria	3,9	–0,2	3,2	6,9	2,3	4,4	18,6	3,8	14,1	4,0	61,8
Castilla y León	3,7	6,1	7,3	1,6	3,8	3,1	15,7	2,7	12,4	4,0	60,8
Castilla-La Mancha	4,2	5,0	9,0	0,5	5,7	4,4	15,1	3,0	14,6	4,9	55,6
Cataluña	3,7	5,9	1,4	–0,7	2,1	3,1	20,7	3,9	10,5	4,0	65,3
C. Valenciana	3,7	–0,3	2,3	–1,4	2,0	0,2	16,4	5,1	13,0	4,6	66,5
Extremadura	3,9	3,8	9,1	7,1	3,4	2,6	6,8	3,4	16,6	4,2	64,1
Galicia	4,0	1,5	4,9	0,8	5,0	4,3	15,1	3,8	13,6	4,5	61,4
Madrid	3,9	2,4	0,2	3,6	2,2	3,0	11,0	2,5	10,9	4,3	75,7
Murcia	3,8	1,9	5,1	–2,3	4,5	3,8	13,4	2,3	12,5	4,7	64,5
Navarra	3,8	2,1	2,8	–1,2	1,9	1,9	26,6	5,5	11,7	4,6	57,0
País Vasco	3,9	–2,4	1,2	–4,1	4,1	5,9	26,0	5,0	10,3	3,7	58,4
La Rioja	4,0	0,5	6,8	10,9	1,5	3,2	24,4	4,8	11,9	4,4	55,4
Ceuta	3,9	0,9	0,3	1,3	4,2	3,2	2,6	0,7	8,1	4,5	84,8
Melilla	3,7	3,1	0,7	1,3	2,1	3,5	2,3	2,5	9,9	3,9	85,0
España	**3,8**	**3,8**	**2,9**	**1,0**	**3,0**	**3,1**	**15,1**	**3,8**	**12,2**	**4,2**	**66,8**

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

región que mostró una mayor desaceleración en su ritmo de crecimiento, de cuatro décimas, debido en gran medida a la moderación registrada por el sector de la construcción.

La construcción se configura, por tanto, como una de las principales variables explicativas del crecimiento de las regiones españolas en los últimos años, habiendo aumentado notablemente su presencia en la estructura productiva de la mayor parte de las mismas (cuadro I-30). Así, la participación de la construcción en el conjunto de la actividad económica española ha pasado del 7,1 por 100 en 1997 al 12,2 por 100 del VAB en 2007, siendo especialmente significativo el aumento registrado en regiones como Andalucía, donde llega a desplazar a la industria como segundo sector en importancia tras los servicios, Cantabria o Extremadura, entre otras. En 2007, la tasa de crecimiento de este sector se desaceleró en la mayor parte de las regiones españolas, situándose entre el 6,9 por 100 de Aragón y el 2,3 por 100 de Murcia.

Por su parte, el peso del sector industrial se redujo en todas las regiones españolas entre 1997 y 2007, a excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde se incrementó ligeramente. Cinco son las comunidades autónomas que en 2007 cuentan con un desarrollo industrial significativo: Aragón, Cataluña, Navarra, País Vasco y La Rioja, al ser la participación de dicho sector sobre sus respectivos VAB superior al 20 por 100. Por su parte, las regiones españolas con un menor desarrollo industrial (inferior al 10 por 100 del VAB), son Andalucía, Baleares, Canarias, Extremadura, Ceuta y Melilla. En 2007, la actividad industrial aumentó en todas las comunidades autónomas, a excepción de Canarias, donde se mantuvo constante, llegando a alcanzar el 6 por 100 en Baleares y el País Vasco.

Respecto al sector servicios, se aprecian también notables diferencias entre regiones, desde unas participaciones de dicho sector sobre la actividad económica próximas al 80 por 100 en los archipiélagos canario y balear, como consecuencia de la actividad turística, o del 76 por 100 en Madrid, fundamentalmente por el desarrollo del sector financiero, a unos porcentajes en torno al 55 por 100 en La Rioja y Castilla-La Mancha. En esta última región, sin embargo, es donde más crece el sector servicios en el año 2007 (el 4,9 por 100), seguida de Murcia (4,6 por 100).

Finalmente, los sectores primario y energético mantuvieron una participación sobre el conjunto de la economía muy similar, del 2,9 por 100 y 3,0 por 100 en 2007. En el caso de la actividad agrícola, ganadera y pesquera, destacaron Castilla-La Mancha y Extremadura, con un peso del sector del 9,0 por 100, mientras que las comunidades autónomas con una mayor participación del sector energético fueron Castilla-La Mancha y Galicia. Cabe destacar al respecto el fuerte incremento registrado por este último sector en 2007 en algunas regiones como La Rioja, donde crece un 10,9 por 100 o Extremadura, con el 7,1 por 100, que contrasta con caídas de la actividad en otras cinco comunidades autónomas.

De cara a los próximos años, la especialización productiva regional determinará el diferente impacto de la actual coyuntura económica sobre el crecimiento de las comunidades autónomas, previéndose una mayor ralentización para aquellas con un mayor peso de la construcción (cuadro I-30), en la medida en que se

espera que sea la actividad que más se deteriore, fundamentalmente a través del componente residencial, lo que podría llegar a comprometer el proceso de convergencia de las regiones españolas.

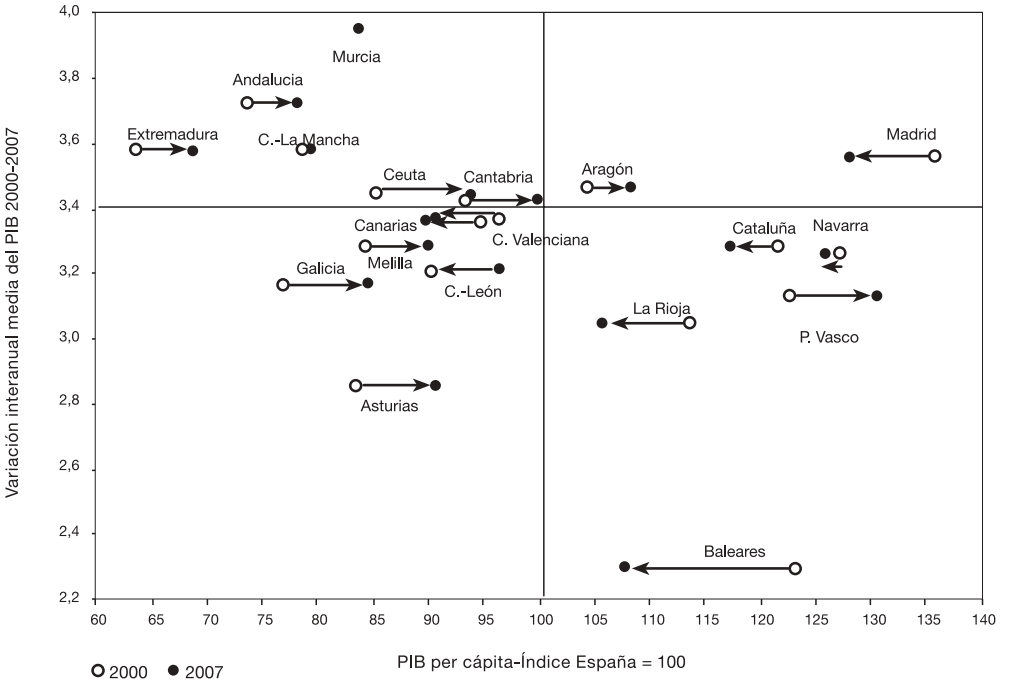
Entre los años 2000 y 2007, la economía española creció a una tasa media anual del 3,4 por 100 en términos reales, manteniéndose la dispersión máxima regional en 1,6 puntos porcentuales, desde el crecimiento medio más elevado registrado por Murcia (3,9 por 100) al mínimo de Baleares (2,3 por 100).

En dicho periodo de tiempo, dos comunidades autónomas superaron la media española, tanto en lo que respecta a crecimiento real del PIB, como a PIB per cápita: Madrid y Aragón (gráfico I-28 cuadrante superior derecho). Cantabria, por su parte, se situó prácticamente al mismo nivel que el promedio en ambas magnitudes. El resto de regiones con PIB per cápita superior al 3,4 por 100 fueron Baleares, La Rioja, Cataluña, Navarra y País Vasco, aunque todas ellas mostraron crecimientos de su PIB inferiores al promedio de la economía española para el periodo 2000 y 2007 (cuadrante inferior derecho). Entre las regiones con un nivel de PIB per cápita inferior a la media, Extremadura, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha y Ceuta registran un crecimiento económico superior a la media (cuadrante superior izquierdo), mientras que Canarias, la Comunidad Valenciana, Galicia, Melilla, Castilla y León y Asturias, se situaron por debajo de la media tanto en términos de crecimiento económico como de PIB per cápita (cuadrante inferior izquierdo).

El PIB per cápita más elevado en 2007 correspondió al País Vasco, que con 30.599 euros por habitante llegó a superar en un 31 por 100 la media española, de 23.396 euros, ampliando, además, considerablemente la diferencia respecto al año 2000. Le siguieron Madrid (29.965 euros) y Navarra (29.483), con más de un 25 por 100, regiones que, no obstante, redujeron distancias respecto al año 2000. Entre las comunidades autónomas con menor nivel de PIB per cápita, destacan Extremadura (16.080 euros), con un registro un 31 por 100 inferior a la media, Andalucía (18.298 euros) y Castilla-La Mancha (18.564 euros), con niveles inferiores a la media en el entorno del 20 por 100, habiendo mejorado, sin embargo, su situación relativa en los últimos años.

GRÁFICO I-28

PIB PER CÁPITA Y CRECIMIENTO INTERANUAL DEL PIB DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS, 2000-2007



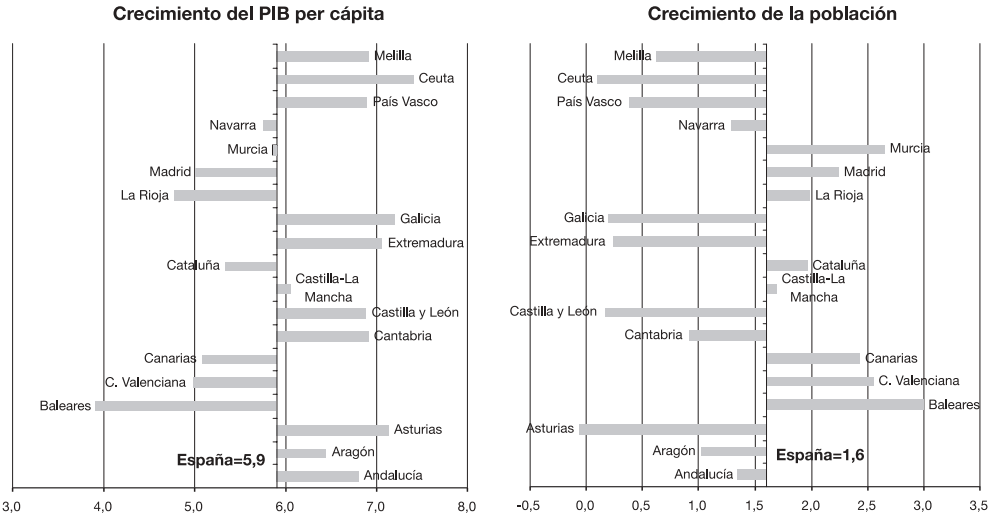
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

La dispersión máxima regional, es decir, la diferencia entre la comunidad autónoma con mayor y menor PIB per cápita relativo disminuye en el periodo de tiempo considerado en 10,2 puntos porcentuales, hasta alcanzar 62,1 puntos en 2007, lo que supone un avance en convergencia regional. Sin embargo, a pesar del fuerte crecimiento registrado por la mayor parte de las comunidades autónomas en el último ciclo expansivo, las diferencias continúan siendo significativas.

Las diferencias regionales en términos de PIB per cápita responden, además de al desigual crecimiento de la actividad económica, a la evolución de la población, la cual, a su vez, está estrechamente rela-

GRÁFICO I-29

PIB PER CÁPITA Y POBLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000-2007 (Variación anual promedio del periodo, en porcentaje)



Nota: Población a 1 de julio.

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

cionada con los flujos migratorios de los últimos años (gráfico I-29). Así, las regiones que registran crecimientos de su PIB per cápita inferiores a la media española, muestran incrementos de su población superiores al promedio, y viceversa. Es el caso, entre otras, de Baleares, La Rioja, la Comunidad Valenciana o Madrid, que habiendo registrado en el periodo 2000-2007 incrementos anuales medios de su PIB per cápita inferiores al 5,9 por 100 de media, muestran crecimientos de su población superiores al 1,6 por 100 de promedio en el conjunto de España. Estas regiones son, por otra parte, las que concentran una mayor densidad de población extranjera, por encima del 10 por 100 de media en España, lo que a su vez está estrechamente relacionado con la estructura productiva regional. Del mismo modo, las comunidades con un mayor avance en PIB per cápita en el periodo, como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Galicia, Extremadura o Asturias, registran crecimientos anuales medios de su población inferiores a la media.

En lo que concierne a la posición relativa de las regiones españolas respecto al promedio de la Unión Europea, en los últimos años se ha producido, en términos generales, un avance en convergencia, incrementándose entre los años 2000 y 2005 el PIB per cápita en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) en la mayor parte de las comunidades autónomas (cuadro I-31).

Así, asignando al promedio del PIB per cápita de la UE-27 un índice =100, la región española que más avanza en convergencia en el periodo de tiempo considerado es el País Vasco, cuyo PIB per cápita aumenta en 11,2 puntos porcentuales respecto al año 2000, hasta superar en un 30,8 por 100 el promedio europeo, en buena medida por el moderado crecimiento de su población. Le siguen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Cantabria, Asturias, Castilla y León, Andalucía y Galicia, con un avance superior a los 8 puntos porcentuales, todas ellas pertenecientes en periodo de programación 2000-2006 al Objetivo 1 de la política regional europea, lo que pone de manifiesto la relevancia de la política de cohesión y de las ayuda financiera comunitaria. Sólo dos comunidades autónomas, Baleares y La Rioja empeoran en convergencia en dicho periodo, en 1,1 y 6,5 puntos, respectivamente, aumentando el promedio del conjunto de España desde el 97,6 por 100 del año 2000 al 103,0 en 2005.

Las ayudas estructurales recibidas por España en el marco de la política regional comunitaria han tenido un claro reflejo en la evolución económica de las comunidades autónomas y, en consecuencia, en la convergencia con la Unión Europea, situándose en 2005 todas ellas, a excepción de Extremadura, por encima del 75,0 por 100, y superando ocho regiones el promedio del PIB per cápita comunitario.

La posición de las regiones españolas es algo menos favorable si se compara con el promedio de la UE-25, situándose en el año 2005 la media española un 1,1 por 100 por debajo de la europea. Sin embargo, cabe destacar el notable avance producido desde el año 2000, de 6 puntos porcentuales, superior a los 5,4 puntos de convergencia con la UE-27.

Habrá que ver qué sucede a partir de 2007 tras los cambios en la política de desarrollo regional de la Unión Europea para el periodo 2007-2013 derivados de la ampliación a doce nuevos Estados miembros, que ha supuesto la reducción de los recursos

CUADRO I-31

CONVERGENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA UNIÓN EUROPEA, 2000-2005 (PIB per cápita en PPA)

Comunidades autónomas	UE-27=100			UE-25 = 100		
	2000	2005	Var. 00/05 (en ptos)	2000	2005	Var. 00/05 (en ptos)
Andalucía	71,9	80,4	8,5	68,5	77,2	8,7
Aragón	102,0	109,5	7,5	97,2	105,2	8,0
Asturias	81,5	90,2	8,7	77,7	86,6	8,9
Baleares	120,2	113,7	–6,5	114,5	109,3	–5,3
C. Valenciana	94,1	94,8	0,7	89,7	91,1	1,4
Canarias	92,5	93,7	1,2	88,2	90,0	1,8
Cantabria	91,2	100,9	9,7	86,9	96,9	10,0
Castilla y León	88,3	97,0	8,7	84,1	93,1	9,0
Castilla-La Mancha	76,7	81,8	5,1	73,1	78,6	5,5
Cataluña	118,9	122,1	3,2	113,3	117,3	4,0
Extremadura	62,1	69,7	7,6	59,2	66,9	7,8
Galicia	75,8	84,2	8,4	72,2	80,9	8,6
Madrid	132,7	133,9	1,2	126,4	128,6	2,3
Murcia	81,9	87,7	5,8	78,0	84,2	6,2
Navarra	124,2	129,2	5,0	118,3	124,2	5,8
País Vasco	119,6	130,8	11,2	113,9	125,7	11,8
La Rioja	111,1	110,0	–1,1	105,9	105,7	–0,2
Ceuta	83,2	93,5	10,3	79,2	89,9	10,6
Melilla	82,4	91,3	8,9	78,5	87,7	9,2
España	**97,6**	**103,0**	**5,4**	**93,0**	**98,9**	**6,0**

Fuente: Eurostat.

recibidos por España, quedando las regiones españolas definidas de la siguiente forma: 1) Objetivo convergencia: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia; 2) *Phasing-in:* Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla; 3) *Phasing-out:* Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana; y 4) Competitividad y empleo: Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja.

Objetivos de política económica de las regiones españolas

Las prioridades españolas para la política de cohesión 2007-2013 quedaron plasmadas en la articulación del Marco Estratégico Nacional de Referencia, aprobado en mayo de 2007[151], donde se define también la contribución de la política regional española al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, atendiendo a las medidas previstas en el Plan Nacional de Reformas de España. En

[151] Véase Memoria CES 2006, págs. 259-260.

este sentido, el Informe Anual de Progreso 2007 del PNR recoge, por primera vez, a petición de la Comisión Europea, la regionalización de algunos de los objetivos de política económica definidos para 2010; en concreto, los referentes a educación, empleo e I+D+i.

En lo que respecta al empleo, se observan notables avances en los últimos años, aunque persisten diferencias significativas a nivel regional. Tres comunidades autónomas superan ya sus objetivos marcados para el año 2010: Cantabria, Castilla-La Mancha y Galicia, mientras que Andalucía y Extremadura, que en 2007 registraban las menores tasas de empleo, junto a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, son las regiones españolas que se encuentran más alejadas de sus respectivos objetivos. Cabe destacar, por otra parte, que la tasa de empleo objetivo de seis comunidades autónomas (Aragón, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y La Rioja) supera el 70,0 por 100, situándose la mayoría de ellas en 2007 en torno a dicho nivel (cuadro I-32).

Las mejoras en materia de educación y formación siguen estando entre los principales retos a abordar por las regiones españolas. Siete comunidades autónomas, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, tienen un porcentaje de abandono escolar prematuro[152] superior al 30,0 por 100, mientras que sólo dos regiones se sitúan por debajo del 20,0 por 100, País Vasco (14,3 por 100) y Navarra (12,0 por 100). De cara al año 2010, los objetivos marcados por las diferentes regiones españolas varían sustancialmente, oscilando entre el 30,0 por 100 de Baleares y un porcentaje inferior al 10 por 100 en País Vasco.

Respecto al aprendizaje o formación permanente[153], el 11,6 por 100 de la población entre 25 y 64 años cursaba estudios en España en 2006, porcentaje que sólo superan ocho comunidades autónomas, mientras que en tres: Asturias, Extremadura y Castilla-La Mancha, no alcanzan el 10 por 100. En este indicador, los objetivos a alcanzar en 2010 se encuentran relativamente próximos en buena parte de las comunidades autónomas.

[152] Porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de educación secundaria de segunda etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación.

[153] Población de 25 a 64 años que cursa estudios.

CUADRO I-32

OBJETIVOS DEL PNR EN EDUCACIÓN Y EMPLEO. AÑO 2010 (En porcentaje)

Camunidades autónomas	Tasa de empleo 16-64 años[1]			Abandono escolar prematuro[2]			Aprendizaje o formación permanente[3]			Tasa neta de escolaridad a los 2 años[4]		
	Var. 04/07	2007	Objetivo 2010	Var. 04/06	2006	Objetivo 2010	Var. 04/06	2006	Objetivo 2010	Var. 04/06	2006	Objetivo 2010
España	**4,5**	**66,6**	**—**	**–1,8**	**29,9**	**15,0**	**6,5**	**11,6**	**12,5**	**5,1**	**29,9**	**>30**
Andalucía	5,4	59,1	66,0	–1,9	36,8	25,0	5,4	10,5	11,0	2,7	8,5	15,0
Aragón	5,1	71,8	73,0	6,4	28,7	22,0	8,1	13,0	15,0	4,7	51,8	55,0
Asturias	6,0	60,4	64,0	–6,8	22,3	18,0	5,1	9,2	12,5	7,3	12,2	30,0
Baleares	2,4	70,6	72,7	–11,1	34,9	30,0	5,7	11,5	12,2	5,0	15,7	23,7
Canarias	3,5	63,5	64,3	0,4	34,8	22,0	3,6	11,1	15,0	—		20,0
Cantabria	6,3	66,4	66,0	–4,4	23,7	15,0	7,2	10,0	15,0	16,2	26,9	60,0
Castilla y León	5,9	65,9	70,0	2,5	24,2	15,0	5,2	12,5	14,0	1,6	20,8	33,0
Castilla-La Mancha	5,0	65,4	64,3	1,2	37,9	17,1	4,7	9,7	10,2	0,9	4,8	33,0
Cataluña	3,9	71,9	74,0	–7,2	27,0	–	7,3	10,5	15,0	1,7	52,9	—
C. Valenciana	2,9	67,0	70,5	–4,0	30,3	15,6	4,5	11,8	14,3	3,9	19,5	46,3
Extremadura	4,5	58,5	65,7	–6,2	35,5	29,8	5,9	9,4	11,6	0,6	4,3	29,9
Galicia	5,5	65,3	65,0	1,0	25,6	12,5	6,5	13,0	13,5	4,7	27,2	27,3
Madrid	4,5	71,7	—	2,1	25,3	–	10,0	13,6	–	9,6	46,9	—
Murcia	3,9	66,5	67,0	–4,8	39,1	25,0	5,4	11,3	12,5	5,3	25,0	>30
Navarra	4,6	72,0	75,0	–10,6	12,0	10,0	10,1	13,9	15,0	10,0	43,2	60,0
País Vasco	4,4	68,3	70,0	1,6	14,3	<10,0	6,2	13,3	17,5	14,3	89,5	100,0
La Rioja	3,8	69,6	73,0	–9,8	26,4	18,0	8,0	10,2	15,0	1,3	6,3	15,0
Ceuta	—	47,3	—	—	—	—	—	—	—	1,3	5,6	—
Melilla	—	52,9	—	—	—	—	—	—	—	–3,7	18,1	—
Ceuta y Melilla	—	—	—	4,0	45,7	—	7,1	12,9	—	—	—	—

(1) De cara a la comparabilidad con el resto de países de la UE, el objetivo nacional, situado en el 66,0 por 100, se establece a partir de la población de 15-64 años. En 2006, la tasa de empleo 15-64 se situaba en el 64,8 por 100.
(2) Porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de educación secundaria 2.ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación.
(3) Porcentaje de población de 25 a 64 años que cursa estudios.
(4) Incluye únicamente alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones educativas. Si se incluyera todo el alumnado escolarizado, los porcentajes serían superiores (del 46,7 por 100 para España).

Fuente: INE, EPA, y Ministerio de Educación y Ciencia, Estadística de la Educación en España.

CUADRO I-33

OBJETIVOS DEL PNR EN I+D+i*. AÑO 2010 (En porcentaje)

Comunidades autónomas	I+D sobre PIB (%)			Financiación empresarial de la I+D (%)			Hogares con banda ancha (%)		
	Var. 04/05 %	2005	Objetivo 2010	Var. 04/05 %	2005	Objetivo 2010	Var. 04/05 %	2005	Objetivo 2010
España	**0,1**	**1,1**	**2,0**	**–1,5**	**47,2**	**55,0**	**18,8**	**32,6**	**45,0**
Andalucía	0,1	0,8	1,8	–2,9	29,2	45,5	17,8	28,7	45,0
Aragón	0,1	0,8	1,4	–0,8	51,1	52,0	19,2	33,0	60,0
Asturias	0,1	0,7	1,2	3,7	43,4	55,0	19,7	34,5	65,5
Baleares	0,0	0,3	1,0	2,0	21,2	40,0	19,0	39,6	58,0
Canarias	0,0	0,6	1,5	1,7	21,2	41,0	19,7	35,1	56,0
Cantabria	0,0	0,5	2,0	–0,3	35,0	45,5	19,4	33,6	78,0
Castilla y León	0,0	0,9	2,0	1,3	50,3	54,6	16,1	25,1	60,0
Castilla-La Mancha	0,0	0,4	2,0	–0,7	39,7	55,0	17,0	24,7	55,0
Cataluña	0,0	1,4	2,6	–2,9	57,4	66,0	21,4	39,4	78,0
C. Valenciana	0,1	1,0	2,0	2,7	34,1	45,5	15,0	28,7	50,0
Extremadura	0,3	0,7	1,2	–8,1	21,1	35,7	11,2	17,7	22,7
Galicia	0,0	0,9	1,5	5,3	29,4	46,4	13,2	21,9	45,0
Madrid	0,2	1,8	2,2	0,8	52,2	56,4	25,4	44,3	50,0
Murcia	0,1	0,7	1,2	6,3	40,6	47,3	14,7	26,8	55,0
Navarra	–0,1	1,7	3,0	0,9	59,8	66,0	19,2	29,5	45,0
País Vasco	0,0	1,5	2,3	–8,1	63,8	66,0	19,4	33,1	50,0
La Rioja	0,0	0,7	1,0	0,8	60,1	61,9	19,6	28,7	60,0
Ceuta	—	—	—	—	—	—	23,5	45,1	—
Melilla	—	—	—	—	—	—	29,6	43,0	—
Ceuta y Melilla	0,0	0,1	—	–3,3	1,8	—	—	—	—

* Objetivos establecidos en la III Conferencia de Presidentes de otoño de 2006.
Fuente: INE.

No ocurre lo mismo con la tasa neta de escolaridad a los 2 años, que si bien para el conjunto de España se sitúa ya por debajo del objetivo marcado del 30,0 por 100, en algunas comunidades, como Andalucía, La Rioja, Ceuta, Castilla-La Mancha y Extremadura, ni siquiera alcanza el 10,0 por 100. En el extremo opuesto se encuentra el País Vasco, donde el 89,5 por 100 de los niños menores de 2 años ya están escolarizados en centros autorizados por las Administraciones educativas, siendo su objetivo marcado para 2010 el 100 por 100.

En materia de I+D las diferencias por comunidades autónomas son también notables (cuadro I-33). En 2005 la inversión en I+D en porcentaje del PIB oscilaba entre valores superiores al promedio nacional, del 1,0 por 100, en Madrid, Navarra, País Vasco o Cataluña, y registros inferiores al 0,5 por 100 en Baleares, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla. Para 2010, los objetivos más ambiciosos corresponden a Navarra y Cataluña, con tasas de inversión en I+D del 3,0 por 100 y el 2,6 por 100 del PIB, respectivamente.

En lo que respecta a la implicación de las empresas españolas en la financiación de las actividades de I+D, en el año 2005 sólo siete comunidades autónomas superaban el promedio de España del 47,2 por 100, con una posición muy favorable del País Vasco, La Rioja y Navarra. El objetivo para 2010 es que el 55,0 por 100 de las actividades de I+D se financien a través de las empresas, porcentaje que varía por comunidades autónomas, entre el 35,7 por 100 de Galicia y el 66,0 por 100 de Cataluña, Navarra y País Vasco.

Finalmente, existe todavía un número importante de regiones españolas que mantienen un reducido porcentaje de hogares con banda ancha, como es el caso de Extremadura o Galicia, frente a otras como Madrid, Ceuta y Melilla que superan ampliamente la media nacional. De cara a 2010, los objetivos más ambiciosos corresponden a Cantabria y Cataluña, que esperan que el porcentaje de hogares con banda ancha alcance el 78,0 por 100, frente al 45,0 por 100 de promedio en España.

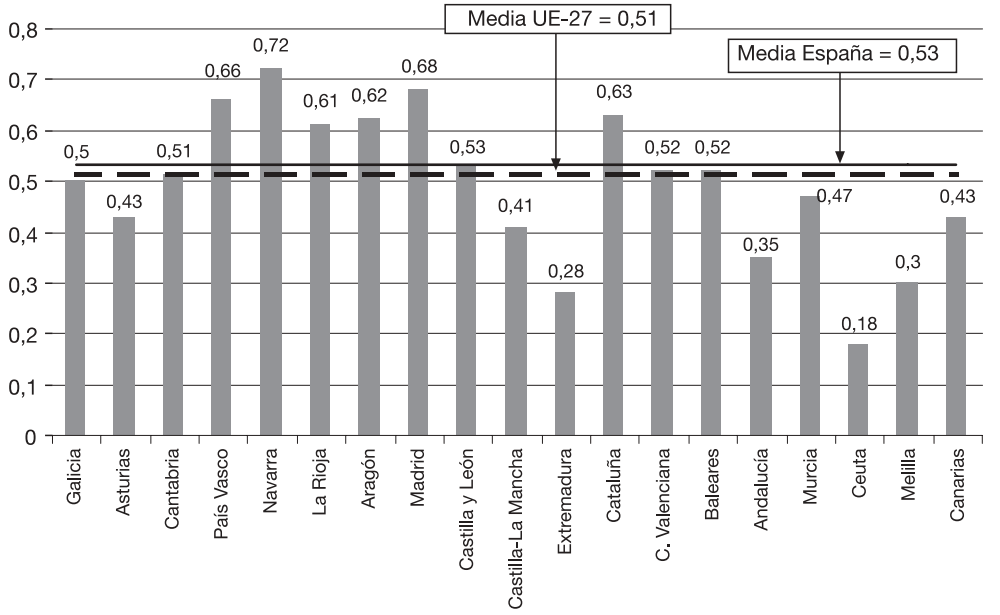
Por otra parte, el cuarto informe de la Comisión Europea sobre la cohesión económica y social «Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa», que incluye por primera vez, la situación económica, social y territorial de la Unión Europea y sus 268 regiones, presenta un índice sintético basado en seis de los indicadores seleccionados de la Estrategia de Lisboa significativos en el ámbito regional, que proporciona una indicación aproximada de cómo se comportan las regiones en relación con la Agenda de Lisboa[154]. Para el caso de España (gráfico I-30), la media del índice se sitúa en 0,53, por encima de la media de la UE-27 (0,51), siendo las comunidades autónomas mejor preparadas para alcanzar en 2010 los objetivos de Lisboa, Navarra (0,72), Madrid (0,68), País Vasco (0,66), Cataluña (0,62), Aragón (0,62) y La Rioja (0,61), todas ellas caracterizadas por un elevado nivel de desarrollo. Por su parte, las regiones que muestran menores valores del indicador económico de la Estrategia de Lisboa son las ciudades autónomas de Ceuta (0,18) y Melilla (0,3), Extremadura (0,28) y Andalucía (0,35).

[154] El indicador varía entre 0 y 1, de manera que las regiones con un valor elevado del indicador, próximo a 1, tendrán más posibilidades de alcanzar varios de los objetivos de la Estrategia de Lisboa en 2010, mientras que aquellas con un valor bajo, más cercano a 0, tendrán dificultades para alcanzarlos.

GRÁFICO I-30

INDICADOR ECONÓMICO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA, 2004-2005

(Media de los valores reescalados respecto a la media de la UE-27)



Fuente: Comisión Europea. Cuarto informe sobre la cohesión económica y social. *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa.*

El IPC en las comunidades autónomas

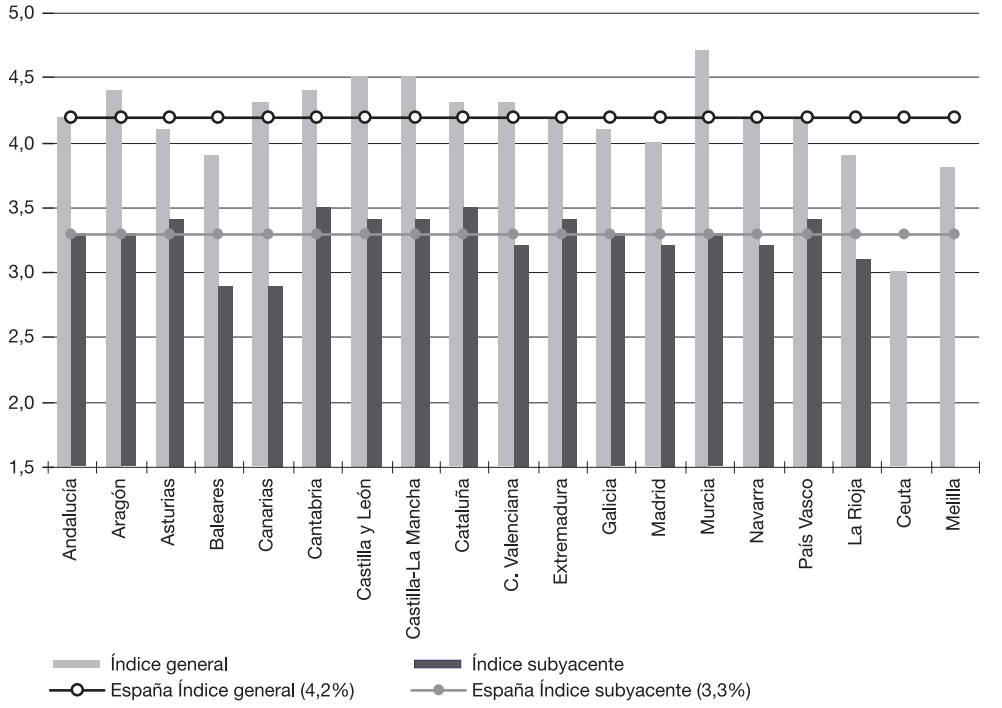
El aumento de la inflación en 2007 fue generalizado en todas las comunidades autónomas, aunque con diferencias significativas en cuanto a su intensidad (gráfico I-31). Así, el grado de dispersión fue de 1,7 puntos porcentuales, alcanzando el máximo la región de Murcia, con una tasa del 4,7 por 100, frente al 3,0 por 100 registrado por la ciudad autónoma de Ceuta. En promedio, la inflación española se situó en el mes de diciembre en el 4,2 por 100, porcentaje que superaron ocho comunidades autónomas y que igualaron otras cuatro, situándose el resto por debajo de dicho nivel.

Los componentes del IPC más inflacionistas en 2007, energía y alimentación, explican en gran medida las diferencias regionales, de manera que aquellas regiones con inflaciones más elevadas son las que registran, en la mayoría de los casos, los aumentos más significativos

GRÁFICO I-31

INFLACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2007

(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

de precios en los grupos de consumo de alimentos y bebidas y de transporte. Respecto al primer grupo, destacan las subidas del 9,5 por 100 en Murcia y del 8,3 por 100 en Canarias, mientras que en el grupo de transportes, especialmente afectado por el encarecimiento de la energía, los mayores avances los registran Canarias, con el 8,6 por 100, Cantabria, con el 7,8 por 100 y Murcia, con el 7,5 por 100.

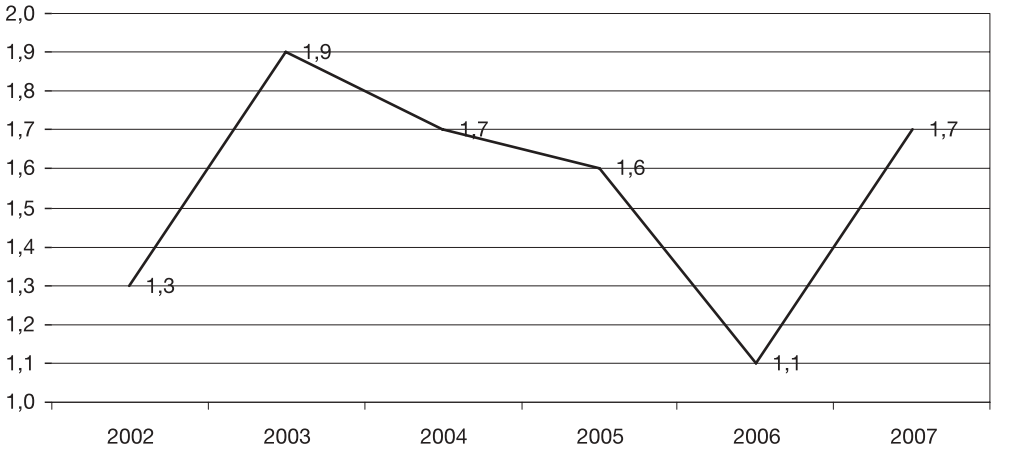
Otros grupos de consumo especialmente inflacionistas en 2007 fueron las bebidas alcohólicas y el tabaco, con importantes subidas en Castilla-La Mancha, Extremadura y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como la vivienda, en Castilla-La Mancha y Asturias, con aumentos en todas ellas superiores al 6,0 por 100.

El componente estructural de la inflación, una vez descontada la evolución de los alimentos no elaborados y de la energía, aumentó también en todas las comunidades autónomas, situándose entre el 2,9 por 100 de Baleares y Canarias y el 3,5 por 100 de Cantabria y Cataluña. Este repunte de la inflación subyacente se justifica principalmente por el encarecimiento de la alimentación elaborada, dado que tanto los bienes industriales no energéticos como los servicios mostraron comportamientos moderados en prácticamente todas las comunidades autónomas.

Por su parte, la dispersión de la inflación en el ámbito regional aumentó en 2007 seis décimas respecto al año anterior, hasta 1,7 puntos, como ya se ha señalado anteriormente, después de tres años consecutivos de reducción de la misma (gráfico I-32). No obstante, los niveles observados en los últimos años no son muy elevados, respondiendo, entre otros aspectos, a las distintas estructuras productivas y a los diferentes ritmos de crecimiento de las economías regionales.

GRÁFICO I-32

DISPERSIÓN DE LA INFLACIÓN REGIONAL, 2002-2007 (En puntos porcentuales)



Nota: Diferencia entre la inflación máxima y mínima de las CCAA, a mes de diciembre de cada año.
Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

CAPÍTULO II

MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

INTRODUCCIÓN

El estudio del año 2007 en lo referido al mercado de trabajo viene marcado por una circunstancia previa, que es la necesidad de deslindar los resultados propios del año, aún considerablemente buenos, de las tendencias negativas, claramente preocupantes, que han ido asentándose al final del mismo y en los primeros meses del año en curso. Unos no pueden olvidarse en una memoria anual, pero las otras no pueden obviarse y obligan a leer aquéllos de una forma más exigente. Hay que huir, así, tanto de una plana enumeración de cifras como de una búsqueda exagerada de síntomas previos y de factores para explicar la fuerte desaceleración a la que se asiste ya en mayo de 2008.

Al margen de esta peculiar circunstancia, el relato del mercado de trabajo y las políticas de empleo en el año discurre inicialmente, como es habitual en esta Memoria, por su perspectiva europea, en la que se repasan las principales cifras del empleo y el paro, pero también las estrategias comunes y las políticas coordinadas, así como los grandes debates que, en el curso de los últimos años, presiden la discusión sobre unas y otras en lo que hace al amplio campo del empleo y las relaciones laborales. En esta ocasión, además, la perspectiva transversal sobre aspectos críticos relativos a la igualdad de oportunidades en el empleo se completa con la información proveniente de un extenso eurobarómetro sobre la materia, que permite, a través de la lectura de los valores, actitudes y percepciones de los europeos (y

de los españoles), interpretar mejor la información cuantitativa sobre el mercado de trabajo que se ofrece después continuamente desglosada según las principales características de las personas.

Esta información cuantitativa se estructura también al modo habitual, esto es, trazando un panorama en el que tras el relato general de la coyuntura se presta atención a los sectores productivos y a los tipos básicos de empleo y jornada para desembocar en el estudio particular de la temporalidad, diagnosticada sin reservas desde hace años como problema y distintivo del mercado de trabajo español. Aquí se atiende a su evolución más reciente y al efecto inicial de la última reforma acordada, concretada en una ley al final de 2006, para su reducción.

Se aborda de manera separada el estudio de los datos sobre el mercado de trabajo en las comunidades autónomas españolas, precisamente para mejor trabar ese estudio con el relato de las políticas de empleo. Así, cifras y políticas, en el ámbito español y en el de sus autonomías, se distribuyen en los apartados 1.2. y 1.3 del capítulo tratando de componer, a falta de evaluaciones completas y sistemáticas, un panorama con suficiente información para ensayar siquiera una valoración de esas políticas. Y para exponer al cierre las principales líneas que, de acuerdo sobre todo con los interlocutores sociales europeos, habrán de seguir esas políticas en el nuevo escenario que dibujan tres vectores: por una parte, la actual etapa de desaceleración económica española e internacional; por otra —aunque no de modo desligado— las consecuencias de la globalización; y en el caso español, el nuevo modelo territorial.

El diálogo social entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno se ha probado como un importante activo para adoptar medidas equilibradas en relación con las necesidades del mercado de trabajo, las relaciones laborales y la protección social. En estos años se ha desarrollado una etapa de intenso diálogo caracterizado por el método adoptado, por la amplitud de las materias abordadas, que ha trascendido los terrenos más habituales en otras etapas de concertación social, para abarcar campos novedosos, pero, sobre todo, por la importancia de los acuerdos alcanzados y su plasmación en instrumentos normativos.

Por ello, se traza un balance cerrado de esta etapa de diálogo que busca enunciar los logros alcanzados y, al mismo tiempo, apuntar las cuestiones que han quedado pendientes de abordar, desde su inclu-

sión en la Declaración para el diálogo social, de julio de 2004, y aquellos aspectos de lo acordado en los que se ha avanzado aún poco en su ejecución. Y ello porque la importancia, cuantitativa y sobre todo cualitativa, de los resultados de ese diálogo demandan un firme esfuerzo de aplicación de todo lo acordado y de seguimiento de los efectos de dicha aplicación, mediante el compromiso y la implicación de los poderes públicos y de los interlocutores sociales. De los resultados de esa aplicación, que ya en 2007 comenzó a dar algunos resultados visibles en la contratación laboral, dependerá en gran medida que el diálogo social desarrollado en esta etapa contribuya a fortalecer el sistema productivo, propiciar un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, continuar creando más empleo estable, reforzar las instituciones laborales, y mejorar la sostenibilidad y la equidad del sistema de protección social, entre otros fines. En definitiva, a aportar elementos que favorecen la sostenibilidad del crecimiento económico y que generan más cohesión social, especialmente de cara a una etapa de desaceleración de dicho crecimiento y sus consecuencias en el terreno social.

También en relación con esa perspectiva se analiza el papel de un instrumento fundamental de las relaciones laborales como es la negociación colectiva, poniendo el acento en dos tipos de contenidos negociales importantes desde ese punto de vista. Por una parte, se hace énfasis en la negociación de los incrementos salariales, a partir del modelo de pacto salarial consolidado en los Acuerdos Interconfederales sobre Negociación Colectiva, y básicamente mantenido en el ANC 2007 y su prórroga para 2008, y la evolución del salario medio efectivo, analizando las derivas salariales y el poder adquisitivo de los asalariados, todo ello en conexión con el empleo creado en estos años y en el contexto del debate acerca del peso de la remuneración salarial en el PIB, aspecto éste abordado más específicamente en el capítulo primero. Por otra parte, se analizan determinadas cláusulas convencionales que tienen que ver, en parte, con recientes reformas normativas derivadas del diálogo social y que reflejan el papel de la negociación colectiva como un instrumento especialmente cualificado para hacerlas efectivas, como son las cláusulas en materia de igualdad de trato y de oportunidades y las cláusulas sobre regulación y utilización de la contratación temporal y de duración determinada. Junto a ellas, se pasa revista a las cláusulas en materia de prevención de riesgos y sobre el desarrollo de la previsión social complementaria.

En este contexto, las relaciones laborales en 2007 se han desarrollado un año más dentro de unas cifras de conflictividad históricamente bajas, especialmente en relación a las huelgas, en parte gracias a la consolidación y funcionamiento pleno de los órganos y procedimientos de solución extrajudicial y autónoma de los conflictos laborales.

Por otra parte, el marco regulador del empleo y de las relaciones laborales se ha visto enriquecido con importantes novedades legislativas como, fundamentalmente, la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público y la aprobación asimismo del Estatuto del Trabajo Autónomo, que han venido a cubrir carencias también históricas del ordenamiento en relación a estos dos relevantes tipos de empleo. Junto a ellos, han visto la luz instrumentos importantes en el terreno de las políticas de empleo y de lucha contra la exclusión social como la regulación por ley del régimen de las empresas de inserción.

El panorama de la prevención de riesgos laborales en 2007 también se ha visto reforzado con nuevos instrumentos, en especial la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, que va a vertebrar un importante conjunto de políticas y de actuaciones en este terreno en los próximos años, todo ello con la finalidad de fortalecer las condiciones de seguridad y de salud en los lugares de trabajo y la implantación de la prevención de riesgos laborales, y de intensificar la evolución favorable a la reducción de la siniestralidad laboral que, también en 2007, han mostrado las cifras relativas a los índices de incidencia de los accidentes de trabajo.

Previamente a todo ello, se traza un balance del año en el diálogo social a nivel europeo, que, en 2007, ha producido un documento conjunto de diagnóstico y propuestas de los interlocutores sociales europeos acerca de los principales desafíos de los mercados de trabajo en los países de la Unión Europea, documento que ve la luz en un momento importante de la Estrategia europea de crecimiento y empleo. También en ese nivel, las organizaciones europeas de trabajadores y de empresarios firmaron un nuevo acuerdo de diálogo social bipartito, sobre el acoso y la violencia en el trabajo, que, como viene siendo ya procedimiento habitual, deberá aplicarse mediante los instrumentos y prácticas de la autonomía colectiva a nivel nacional.

1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO

1.1. Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates

Continuó la creación de empleo

Según las previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea[1], a pesar del más moderado crecimiento del PIB en 2007 (2,8 por 100 en la UE-27 frente al 3,1 de 2006), la creación de empleo se mantuvo a un ritmo similar a 2006. Se estima, así, que el total de la UE-27 creció un 1,7 por 100 en el conjunto del año, lo que supone más de tres millones y medio de nuevos ocupados. Esto habría sido posible porque la mejor evolución se tradujo en la aceleración en el ritmo de creación de empleo respecto al año anterior[2] en la mayoría de Estados miembros, a pesar de que algunos países, como España, Eslovenia, Estonia, Irlanda, e Italia, con crecimientos significativamente elevados en 2006, ralentizaron este ritmo en 2007. Cabe destacar el caso de España, que se situó entre los seis países de la Unión Europea con mayor crecimiento del empleo (sólo por detrás de Polonia entre los grandes por población), aportando uno de cada cinco empleos creados en la UE-27.

La tasa de paro se habría situado en un 7,1 por 100 para el conjunto de la Unión Europea en 2007, cifra un punto porcentual menor que la correspondiente al año anterior, aunque con grandes diferencias entre Estados miembros, en un rango que comprende desde el 3,2 por 100 de Holanda hasta el 11,1 por 100 de Eslovaquia. España, con una tasa de paro del 8,3 por 100, se situaría más de un punto porcentual por encima de la media comunitaria, habiéndose reducido tan sólo dos décimas respecto a 2006.

Así, se puede afirmar que el ritmo de crecimiento económico de 2007 ha propiciado cierta estabilidad en los mercados laborales, con fuerte creación de empleo y reducción del paro. No obstante, la incertidumbre sobre la evolución de la economía mundial, agudizada desde el verano de 2007 con la crisis del mercado del crédito hipotecario en los Estados Unidos y sus repercusiones a otros mercados, se ha plasmado en el inicio de una fase de desaceleración de la economía mundial, con menores perspectivas de crecimiento para 2008 y 2009 y, consecuentemente, efectos negativos sobre la econo-

[1] Comisión Europea, *Previsiones Económicas de primavera*, abril 2008.
[2] Datos de Eurostat hasta el segundo trimestre de 2007.

mía real y, en particular, el mercado de trabajo[3]. En este sentido, las Previsiones de primavera apuntan una desaceleración en el ritmo de crecimiento del empleo en los dos próximos años a niveles por debajo del 1 por 100.

Nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa 2008-2010

La Comisión Europea presentó en diciembre sus propuestas de cara al nuevo ciclo (2008-2010) de la Estrategia de Lisboa[4], definiendo tanto las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, como las directrices para las políticas de empleo[5], a la vez que valoraba el grado de avance alcanzado hasta ahora. La propuesta de directrices integradas 2008-2010, que mantiene las de 2005-2007, incide en mayor medida en las referencias al empleo en las directrices macroeconómicas, es decir, más allá de las propias directrices de empleo, y establece de forma más explícita el papel de los interlocutores sociales en el contexto de la «flexiseguridad» en el mercado de trabajo. En particular, por lo que se refiere a las directrices de empleo, se viene reclamando de las instituciones europeas un mayor contenido de las políticas de empleo y la mejora del marco de análisis, con el fin de facilitar la valoración de las mismas.

A lo largo del año, la Comisión también ha prestado atención a otras cuestiones relevantes en relación al empleo. En este sentido, y como consecuencia de los resultados y debates tenidos durante la celebración del Año europeo de la movilidad en 2006, la Comisión ha propuesto un Plan de acción de movilidad laboral para el periodo 2007-2010[6], cuyos objetivos son: 1) mejorar la legislación y las prácticas administrativas existentes en relación con la movilidad de los trabajadores; 2) garantizar que las autoridades de todos los niveles apoyen la movilidad en sus políticas; 3) reforzar el papel de EURES como el instrumento centralizado para facilitar la movilidad; y 4) promover que el gran público conozca las

[3] OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2008*, Ginebra.

[4] Comisión Europea, *Informe sobre la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010). Mantener el ritmo del cambio*, COM (2007) 803 final, parte 1.

[5] Comisión Europea, *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)*, COM (2007) 803 final, parte 4.

[6] Comisión Europea, *La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo: el Plan de Acción europeo de movilidad laboral (2007-2010),* COM (2007) 773 final.

RECUADRO II-1

DIRECTRICES DE EMPLEO

Directrices renovadas 2008-2010		Correspondencia con directrices integradas 2005-2008	
17)	Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.	16)	Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
18)	Favorecer un planteamiento del trabajo basado en el ciclo de vida.	17)	Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
19)	Crear mercados laborales que favorezcan la integración, potencien el atractivo del trabajo y hagan que trabajar resulte rentable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas e inactivas.	18)	Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.
20)	Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado laboral.	19)	Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
21)	Promover la flexibilidad en combinación con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta la función de los interlocutores sociales.	20)	Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.
22)	Garantizar una evolución de los costes laborales y unos mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo.	21)	Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.
23)	Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.	22)	Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
24)	Adaptar los sistemas de enseñanza y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.	23)	Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)*, COM (2007) 803 final, parte 4.

posibilidades y ventajas de la movilidad. Asimismo, ha resaltado la necesidad de promover la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad[7]. La Comisión también ha estado activa en relación a la necesidad de una política común de inmigración, señalando que se requiere un compromiso renovado para desarrollarla[8].

[7] Comisión Europea, *Promoting young people's full participation in education, employment and society*, COM (2007) 498 final.

[8] Comisión Europea, *Una política común de inmigración*, COM (2007) 780 final.

Asimismo, y en relación con el Libro Verde sobre modernización del derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI, la Comisión presentó el resultado de la consulta pública abierta tras su comunicación del año anterior[9], valorándola positivamente y destacando la amplia participación de todos los interesados, Gobiernos nacionales y regionales, Parlamentos, interlocutores sociales a escala comunitaria y nacional, ONG, empresas concretas, académicos, asesores jurídicos y particulares. El resultado más destacado de la consulta apunta a la existencia de una conciencia profunda sobre los retos a los que se enfrenta el nuevo mercado laboral europeo y la necesidad de adecuar la legislación laboral a las nuevas realidades, para resolver los desafíos del siglo XXI[10].

La consideración de 2007 como Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos también requiere un balance, señalando particularmente la igualdad entre hombres y mujeres tras la Resolución del Parlamento Europeo en relación al Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010[11] y, en este contexto, la discriminación por la existencia de diferencias salariales entre hombres y mujeres, que ha sido objetivo de atención específica por parte de la Comisión[12].

Por otro lado, el debate europeo en materia de empleo durante 2007, manteniendo el objetivo central de crear más empleo y de mejor calidad, se ha centrado en mejorar la productividad de la economía europea y situarla en una posición más competitiva frente a los desafíos de la economía mundial. En este sentido, y tras los intensos debates mantenidos el año anterior[13], la Comisión presentó en junio de 2007 una comunicación sobre «flexiseguridad[14]», en la que señalaba la necesidad de un mercado laboral más flexible acompañado de niveles de seguridad que permitan abordar simultáneamente las nue-

---

[9] Véase a este respecto Memoria CES 2006, capítulo II.1.1.3.

[10] Comisión Europea, *Resultado de la consulta pública sobre el Libro Verde de la Comisión «Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI»*, COM (2007), 627 final.

[11] Parlamento Europeo, *Resolución sobre el Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010*, P6_TA(2007) 0063, de 13 de marzo de 2007.

[12] Comisión Europea, *Sobre las diferencias salariales entre hombres y mujeres*, COM (2007) 424 final.

[13] Véase a este respecto Memoria CES 2006, capítulo II.1.1.3.

[14] Comisión Europea, *Hacia los principios comunes de la «flexiseguridad»; más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, COM (2007) 359 final.

RECUADRO II-2

PRINCIPIOS COMUNES DE «FLEXISEGURIDAD»

1) La «flexiseguridad» es un medio para potenciar la aplicación de la Estrategia de Lisboa, crear más y mejores puestos de trabajo, modernizar los mercados laborales y promover el empleo de calidad mediante el establecimiento de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad encaminadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social.
2) La «flexiseguridad» requiere la combinación de disposiciones contractuales flexibles y que inspiren confianza, estrategias de aprendizaje permanente globales, políticas eficaces de intervención en el mercado laboral y sistemas de protección social modernos, adecuados y viables.
3) Las medidas de «flexiseguridad» no deben plantearse desde la perspectiva de un modelo único de mercado de trabajo o de vida laboral, ni de una única estrategia de actuación: antes bien, deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada Estado miembro. Requiere un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de todas las partes. Cada Estado miembro debe elaborar sus propias medidas de «flexiseguridad» y evaluar los resultados.
4) La «flexiseguridad» debe promover la creación de mercados laborales más abiertos, más receptivos y más inclusivos que superen los problemas que supone la segmentación. Es un concepto que afecta tanto a quienes trabajan como a quienes están sin empleo o al margen del mercado. Habría que ofrecer mejores oportunidades, incentivos económicos y medidas de apoyo que faciliten el acceso al empleo o avanzar hacia puestos de trabajo estables y con los elementos de seguridad previstos por la ley. Del mismo modo, todas las personas que tienen trabajo deben poder acceder a ayudas que les permitan seguir siendo empleables, progresar y hacer frente a los periodos de transición dentro de un mismo trabajo como entre dos trabajos distintos.
5) La «flexiseguridad» interna (dentro de la empresa) y la externa (de una empresa a otra) son igualmente importantes, y habría que tomar medidas para promoverlas. Es necesario contar con una flexibilidad contractual suficiente, pero ésta ha de ir acompañada de mecanismos que permitan efectuar en condiciones de seguridad la transición de un puesto de trabajo a otro. También es preciso facilitar la movilidad hacia mejores puestos de trabajo y la movilidad entre el desempleo o la inactividad y el empleo. La productividad y calidad del lugar de trabajo, la buena organización del trabajo y la actualización continua de las competencias profesionales son asimismo esenciales. La protección social debe proporcionar incentivos y apoyo a la hora de pasar de un puesto de trabajo a otro y de acceder a un nuevo empleo.
6) La «flexiseguridad» debe favorecer la igualdad entre el hombre y la mujer, promoviendo unas condiciones equitativas de acceso a puestos de trabajo de calidad y ofreciendo medidas que permitan conciliar la vida laboral, familiar y privada.
7) La «flexiseguridad» requiere un clima de confianza y de diálogo entre todas las partes, en el que todos estén dispuestos a asumir la responsabilidad del cambio para que puedan adoptarse políticas socialmente equilibradas. Si bien la responsabilidad global del proceso corresponde a las autoridades públicas, es de capital importancia que los interlocutores sociales participen en la concepción y aplicación de políticas de «flexiseguridad», a través del diálogo social y de la negociación colectiva.
8) La «flexiseguridad» requiere una asignación de recursos en la que la relación coste eficacia sea satisfactoria, y debe ser siempre plenamente compatible con la existencia de presupuestos públicos saneados y viables desde el punto de vista financiero. Las medidas de «flexiseguridad» deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, las autoridades públicas y los particulares, prestando especial atención a la situación específica de las pymes.

Fuente: Consejo Europeo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, *Hacia los principios comunes de «flexiseguridad»*.

vas necesidades de empleadores y empleados. Por su parte, el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2007 aprobó los principios comunes que deben guiar el diseño de estrategias integradas de «flexiseguridad» en los Estados miembros (recuadro II-2), en consenso con los interlocutores sociales e incluidas en los respectivos PNR.

A este respecto, los interlocutores sociales europeos, partiendo del hecho de que no existe un único planteamiento sobre «flexiseguridad», han realizado un conjunto de recomendaciones comunes en relación a ésta, en un reciente documento sobre la situación del mercado de trabajo y el empleo en la Unión Europea[15].

Efectos de la globalización y el cambio técnico sobre los mercados de trabajo

Al mismo tiempo, en el debate europeo de los últimos meses está adquiriendo de nuevo mayor relevancia la consideración del fenómeno de la globalización que, unido al rápido cambio tecnológico, produce efectos importantes en los mercados de trabajo. Aquí la ampliación de la Unión Europea en 2004 y 2007 ha supuesto un paso trascendental, porque además de su valor en términos políticos y sociales está permitiendo enfrentarse en mejores condiciones a la necesidad de reforzar la competitividad de la economía europea en un escenario mundial de mayor competencia[16].

La liberalización del comercio mundial ha impulsado un mayor crecimiento de la renta en todos los países de la OCDE. Pese a ello, es evidente que ha perjudicado a algunos trabajadores —sobre todo a los poco cualificados—, y en la actualidad hay una genuina preocupación pública por los efectos de la globalización en las condiciones de trabajo.

La evidencia empírica sugiere que el origen principal no es tanto la globalización como otros factores, entre los que destaca el cambio técnico[17]. En todo caso, es crucial atender a esa preocupación sea cual sea su origen minimizando los efectos negativos de los ajustes en la mano de obra y desarrollando políticas en la línea de aprovechar las oportunidades del fenómeno de globalización. En este contexto la OCDE señala un conjunto de actuaciones con el objetivo de crear más y mejores empleos en un mundo globalizado, dirigidas a: 1) eliminar barreras a la expansión de sectores con ventajas comparativas; 2) apoyar la movilidad de trabajadores frente a la protección de empleos sin futuro; 3) asegurar una protección social adecuada junto a políticas concretas que faciliten la transición hacia las nuevas

[15] Véase en esta Memoria, epígrafe II.2.1.1.

[16] Consejo Económico y Social de España, *Informe sobre los efectos económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea en España,* 2008.

[17] OCDE, *Employment Outlook*, 2007; y European Restructuring Monitor, *Restructuring and employment in the EU: The impact of globalisation*, 2007.

oportunidades de empleo y; 4) apoyar el refuerzo de cualificaciones, habida cuenta de que una baja cualificación es una desventaja en un contexto de globalización, fomentando el aprendizaje a lo largo de la vida. En esta dirección se han diseñado también las orientaciones en materia de empleo de la Comisión Europea para los próximos años.

La Unión Europea ha tratado de dar respuesta a los desafíos de la globalización, mejorando su capacidad de adaptación y considerando que es un fenómeno que requiere el fortalecimiento mutuo de las políticas exteriores e interiores y la posibilidad de redefinirlas para una mejor adaptación a los cambios en la situación mundial. En este contexto, se enmarca la Estrategia de Lisboa renovada en 2005, cuyo balance es favorable, aunque persisten algunos retos que deben afrontarse, y especialmente, en lo que se refiere a los mercados de trabajo, tal y como se analiza en un posterior apartado.

A pesar del fuerte aumento de la tasa de empleo en estos años, sigue habiendo 16 millones de desempleados en la Unión Europea y la tasa de empleo está todavía a cinco puntos del objetivo del 70 por 100 fijado para 2010. Además, la existencia de desequilibrios en los mercados de trabajo regionales compromete el cumplimiento de los objetivos comunes. Por otro lado, colectivos concretos como los jóvenes, las mujeres o los parados de larga duración han visto como su situación mejoraba sólo ligeramente. A esto se une que los resultados en términos de productividad del trabajo han sido muy insuficientes, con cierta dispersión entre los distintos países, y siendo España uno de los que presenta peores resultados en este aspecto.

La globalización es un proceso dinámico que no debe ser visto sólo desde el punto de vista de los riesgos que pueda suponer, sino que también requiere diseñar los mecanismos que permitan aprovechar sus oportunidades. En esta línea se pronunció la Comisión Europea en octubre[18], señalando la importancia de articular un conjunto amplio de reformas económicas y sociales que permitan adaptarse a los cambios y beneficiarse del proceso de globalización, dando una respuesta global, buscando la interacción entre las acciones comunitarias internas y externas, y coordinándolas con las

[18] Comisión Europea, *The European interest: Succeeding in the age of globalisation*, COM (2007) 581 final; Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la presidencia*.

acciones de los Estados miembros. Con esta comunicación, la Comisión quería centrar la agenda política de 2008, con un ímpetu renovado que sitúe a Europa en una posición sólida capaz de generar confianza en un mundo cada vez más globalizado.

Diagnóstico conjunto sobre los desafíos de los mercados de trabajo en Europa

A este respecto, los interlocutores sociales europeos (Business Europe, UEAPME, CEEP y CES) han elaborado un documento conjunto en el que exponen el diagnóstico sobre el empleo y los mercados de trabajo en la Unión Europea desde una perspectiva amplia, incluyendo también un conjunto de recomendaciones para afrontar los principales retos futuros, reforzando el binomio del empleo y la productividad planteado en la Estrategia de Lisboa renovada[19].

Las recomendaciones de los interlocutores sociales comprenden un amplio elenco de propuestas en distintas líneas[20]: políticas activas de mercado de trabajo; políticas macroeconómicas y de regulación de mercados; protección social y cohesión; normativa laboral y relaciones laborales (en movilidad, trabajo no declarado, diálogo social) y la combinación de flexibilidad y seguridad que ha dado en llamarse «flexiseguridad». Por lo que hace a las políticas activas de mercado de trabajo, el eje vertebrador de las recomendaciones tanto para los Estados miembros como para la Unión Europea es, por una parte, el refuerzo de la empleabilidad, y por otra, la inversión en el desarrollo de capacidades que impulsen aumentos sustantivos de la productividad.

El refuerzo de la empleabilidad presupone contar con los recursos presupuestarios necesarios y disponer de servicios públicos de empleo, que funcionen adecuadamente, entre los que los interlocutores sociales subrayan los servicios de acompañamiento individualizados. Tanto el sector privado como el sector público están llamados a desempeñar un papel en el suministro de servicios públicos, tomando las decisiones lo más cerca posible del ciudadano y contando con el respaldo de inversiones privadas o públicas rentables.

Por otro lado, consideran que es sumamente importante combinar políticas activas con sistemas de prestaciones por desempleo bien

[19] Véase CES, Business Europe, UEAPME y CEEP: *Los grandes desafíos de los mercados de trabajo europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos*. Octubre 2007.

[20] Véase en esta Memoria, epígrafe II.2.1.1.

diseñados, que comprendan derechos y obligaciones para el desempleado, a fin de facilitar su inserción laboral. Más en general, la integración de los mercados de trabajo, y de los sistemas de bienestar social bien diseñados y de alta calidad son fundamentales para la cohesión social. Es asimismo importante velar por la igualdad de oportunidades para todos si se desea reforzar la cohesión social y movilizar todas las potencialidades que ofrece el mercado de trabajo.

1.1.1. **Balance de la Estrategia Europea de Empleo**

Balance favorable...

Desde la puesta en marcha, hace diez años, de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), la situación del empleo en la Unión Europea ha experimentado una clara mejoría, como refleja el aumento de la tasa de empleo desde el 60,7 por 100 del año 1997 al 65,4 por 100 alcanzado diez años después, especialmente a raíz de la revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005, y como consecuencia de las reformas estructurales adoptadas en los mercados de trabajo de los Estados miembros, en un contexto socioeconómico de la Unión Europea favorable. Por tanto, se puede afirmar que la EEE ha jugado un papel fundamental en la coordinación de las políticas nacionales y comunitarias dirigidas a crear más y mejores empleos, avanzando desde su planteamiento original de reducir el paro hacia un objetivo mucho más amplio de alcanzar el pleno empleo.

Según los datos de Eurostat referidos a 2007 (cuadro II-1), a tan sólo tres años del cumplimiento de los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa renovada, se constata una mejora en los indicadores de empleo que reflejan el avance respecto al año anterior y la favorable situación del mercado de trabajo, aunque este avance es lento, reflejándose con distinto grado de intensidad según el indicador analizado. Esta distinta intensidad permite anticipar el cumplimiento del objetivo de situar la tasa de empleo femenina en 2010 en el 60,0 por 100, siendo mayores las dificultades para conseguir el objetivo de tasa de empleo general (70,0 por 100) y, especialmente, el de empleo de mayores (50,0 por 100). Además, las previsiones para 2008 y 2009 son menos favorables y pueden dificultar el logro de estos objetivos[21].

[21] Comisión Europea, *Previsiones Económicas de primavera*, abril 2008.

...Pero aún lejos de los objetivos

Así, la tasa de empleo de la UE-27 aumentó hasta el 65,4 por 100 en 2007, casi un punto porcentual por encima de la del año anterior, pero todavía se sitúa a 4,6 puntos del objetivo del 70,0 por 100 establecido para 2010. En cambio, la tasa de empleo femenina alcanzó el 58,3 por 100, y se sitúa a tan sólo 1,7 puntos del objetivo previsto para 2010. Igualmente positiva ha sido la evolución de la tasa de empleo de mayores que ha pasado del 43,5 por 100 al 44,7 por 100, aunque se mantiene todavía más de cinco puntos por debajo del objetivo previsto para 2010.

En España, la tasa de empleo se situó en el 65,6 por 100[22], ocho décimas por encima de la registrada el año anterior. El nivel alcanzado por la tasa de empleo en 2007, a tan sólo cuatro décimas del objetivo fijado para 2010 en el Programa Nacional de Reformas, es un importante logro. No obstante, se constata una moderación en el ritmo de crecimiento de la tasa de empleo respecto a los dos años anteriores (en términos interanuales un 3,1 por 100 frente a 3,7 por 100 en 2006 y 4,1 por 100 en 2005), que sitúa a España muy por encima de la media comunitaria (1,6 por 100), si bien como se ha señalado anteriormente hasta 2007 sigue siendo uno de los seis Estados miembros que más empleo crean en la Unión. Sin embargo, el diferencial con los tres países que mejor comportamiento han tenido (Dinamarca, Holanda y Suecia) es de dos puntos, lo que refleja en alguna medida el menor avance del mercado de trabajo español (cuadro II-1).

Sólo siete Estados miembros cumplían a mediados de 2007 el objetivo de la tasa de empleo (Austria, Chipre, Dinamarca, Holanda, Finlandia, Suecia y Reino Unido), y otros tres se hallaban muy cerca (Alemania, Eslovenia e Irlanda), mientras que la situación es preocupante en Hungría, Italia, Malta y Rumanía, países donde la tasa de empleo no supera el 60 por 100 (cuadro II-2).

La evolución de la tasa de empleo española ha venido condicionada, sobre todo, por el crecimiento de la tasa de empleo femenino, que ha pasado del 53,2 por 100 de 2006 al 54,7 por 100 en 2007, lo que supone un crecimiento en media anual del 4,6 por 100, estando entre los países de la UE-27 que han registrado un mayor crecimiento, tras Chipre, Irlanda, Malta y Polonia. La tasa de empleo femeni-

[22] Se recuerda que se trata de la tasa de empleo de la población de 15-64 años, utilizada para la medición de los objetivos de Lisboa con datos Eurostat, tasa que difiere de la que arrojan los datos de la EPA sobre población de 16 y más años comentados en el apartado 1.2.1 de este capítulo.

CUADRO II-1

INDICADORES DE LA EEE EN ESPAÑA Y EN LA UE-27, 2006-2007

(Porcentajes)

Indicadores[1]	España		UE-27		UE-27 media 3 mejores		Diferencia España/ UE-27		Diferencia España/media 3 mejores		Objetivos 2010[2]		Diferencias en 2007 respecto a objetivos 2010	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	España	UE	España	UE
Empleo														
Tasa de empleo	64,8	65,6	64,5	65,4	73,0	75,8	0,3	0,2	–8,2	–10,2	66,0	70,0	–0,4	–4,6
Tasa de empleo mujeres	53,2	54,7	57,3	58,3	68,6	71,5	–4,1	–3,6	–15,4	–16,8	57,0	60,0	–2,3	–1,7
Tasa de empleo de mayores de 55 años	44,1	44,6	43,5	44,7	58,9	62,9	0,6	–0,1	–14,8	–18,3	–	50,0	–	–5,3
Desempleo														
Tasa de paro (% población activa)	8,5	8,3	8,2	7,1	4,1	3,6	0,3	1,2	4,4	4,7	–	–	–	–
Tasa de paro mujeres (% población activa femenina)	11,6	10,9	8,9	7,8	4,3	3,9	2,7	3,1	7,3	7,0	–	–	–	–
Tasa de paro jóvenes (% población activa 15 a 24 años)	17,9	18,2	17,3	15,5	7,6	7,3	0,6	2,7	10,3	10,9	18,6	–	–0,4	–
Ratio desempleo jóvenes (% población 15 a 24 años)	8,6	8,7	7,6	6,8	3,7	3,2	1,0	1,9	4,9	5,5	–	–	–	–
Paro larga duración (% total desempleados)	21,7	20,4	46,0	42,8	20,6	16,2	–24,3	–22,4	1,1	4,2	–	–	–	–
Crecimiento del PIB real	3,9	3,5	3,1	2,9	10,6	9,8	0,8	0,6	–6,7	–6,3	3,0	3,0	0,5	–0,1

1) y 2) Los Objetivos para 2010 de España son los recogidos en el Programa Nacional de Reformas de 2005 y los de la UE son los objetivos fijados en la cumbre de Lisboa de 2000 y en la cumbre de Estocolmo de 2001. Objetivo PIB 3 por 100 real anual: escenario económico base, cumbre de Lisboa. No hay objetivo cuantitativo sobre desempleo, pero sí lograr una tasa "friccional" en 2010. La Comisión Europea usa habitualmente como referencia el promedio de los tres mejores resultados por países en tasas de paro.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat: Labour Force Survey y datos anuales de crecimiento del PIB real a precios constantes de 2000.

na española se encuentra 2,3 puntos por debajo del objetivo previsto para 2010 en el Programa Nacional de Reformas, por lo que de mantenerse la evolución actual, su cumplimiento será posible.

Sin embargo, el diferencial con los tres mejores Estados miembros de la UE-27, se ha incrementado en 2007, a lo que se une que todavía permanece muy elevado (16,8 puntos). Así, a mediados de 2007, quince Estados cumplían ya el objetivo de situar la tasa de empleo femenina en el 60 por 100, y otros dos se encontraban cerca, mientras que Malta, con una tasa del 36,9 por 100, y Grecia e Italia con tasas inferiores al 50 por 100, se encontraban lejos de poder alcanzar el objetivo en el plazo previsto.

CUADRO II-2

CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA EEE POR PAÍSES EN 2007

Tasa de empleo total		Crecimiento medio 2004-2007 (UE-27=1,1%)		
		Inferior a 1,1%	**Cercano al de la UE-27 (1,1%)**	**Superior a 1,1%**
Tasa en 2007 (%)	>70	Austria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido Suecia		
	65-70	Portugal, República Checa		Alemania, **España**, Eslovenia, Estonia, Irlanda, Letonia
	<65	Bélgica, Francia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Rumanía	Grecia, Italia	Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Polonia
Tasa de empleo mujeres		**Crecimiento medio 2004-2007 (UE-27=1,5%)**		
		Inferior a 1,5%	**Cercano al de la UE-27 (1,5-1,7%)**	**Superior a 1,7%**
Tasa en 2007 (%)	>60	Austria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia	Lituania	Alemania, Eslovaquia, Estonia, Irlanda, Letonia,
	55-60	Francia, República Checa	Bélgica	Bulgaria, Luxemburgo
	<55	Eslovaquia, Hungría, Rumanía		**España**, Grecia, Italia, Malta, Polonia
Tasa de empleo de mayores		**Crecimiento medio 2004-2007 (UE-27=2,8%)**		
		Inferior a 2,6%	**Cercano al de la UE-27 (2,6-2,8%)**	**Superior a 2,8%**
Tasa en 2007 (%)	>50	Dinamarca, Irlanda, Portugal, Suecia, Reino Unido	Chipre, Finlandia	Alemania, Estonia, Holanda, Letonia, Lituania
	40-50	**España**, Grecia, República Checa, Rumanía		Bulgaria
	<40	Francia, Luxemburgo, Malta, Polonia	Italia	Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Por su parte, la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años de edad ha seguido avanzando en España hasta situarse en el 44,6 por 100, una décima inferior a la tasa media comunitaria. No obstante, y a pesar del avance, el ritmo de crecimiento se ha reducido sustancialmente desde 2005 (4,4 por 100 frente al 2,3 por 100 y 1,1 por 100 de 2006 y 2007, respectivamente), siendo actualmente menos de la mitad del registrado en el conjunto de la UE-27. Estos datos ponen de manifiesto que España puede tener dificultades para cumplir el objetivo de situar la tasa de empleo de mayores en el 50,0 por 100 en 2010, dado que el ritmo de crecimiento en los tres últimos años ha sido del 2,6 por 100, medio punto por debajo de la media comunitaria. Además, dada la coyuntura económica actual es posible que la desaceleración económica y sus efectos sobre la eco-

nomía real se trasladen con mayor intensidad a este colectivo en relación al conjunto de la población activa, por lo que sería aún más difícil alcanzar el objetivo.

El diferencial con los tres mejores Estados miembros ha aumentado tres puntos y medio, siendo el más elevado de los indicadores de empleo, 18 puntos porcentuales. En el conjunto de la Unión, doce Estados miembros alcanzaron en 2007 el objetivo fijado para 2010 del 50,0 por 100 (Alemania, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Holanda, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal, Reino Unido y Suecia), mientras que en otros siete (Bélgica, Eslovenia, Italia, Luxemburgo, Hungría, Malta, y Polonia) la tasa de empleo de mayores se sitúa por debajo del 35 por 100.

La evolución del empleo en la Unión Europea en su conjunto, y en particular en España, ha venido acompañada de la reducción de la tasa de paro. Esta reducción ha sido más sustantiva en la UE-27, situándose la tasa de paro a mediados de 2007 en el 7,1 por 100, más de un punto menos que en el año anterior, mientras que en España tan sólo se redujo dos décimas alcanzando el 8,3 por 100. En consecuencia, el diferencial con la UE-27 ha aumentado hasta 1,2 puntos respecto al año anterior, mientras que se mantiene elevado el diferencial (4,7 puntos) con respecto a los tres países con la tasa de paro más baja.

Contrariamente a lo que sucediera el año anterior, la tasa de paro femenina se ha reducido en España a un ritmo más rápido que la masculina, situándose en el 10,9 por 100 (11,6 por 100 en 2006), cuatro décimas menos que la caída observada en la UE-27, con lo que el diferencial se ha incrementado hasta los 3,1 puntos. En cambio, la tasa de paro de los jóvenes de 15 a 24 años ha aumentado tres décimas respecto al año anterior, situándose en el 18,2 por 100, mientras que en la Unión se ha reducido casi dos puntos porcentuales hasta el 15,5 por 100. En consecuencia, el diferencial que no superaba el punto en 2006 se ha ampliado hasta alcanzar 2,7 puntos porcentuales en 2007, habiendo aumentado también respecto al año anterior el diferencial con los tres mejores países de la UE-27 (Dinamarca, Holanda e Irlanda), hasta los 10,9 puntos. Esta evolución de la tasa de paro de los jóvenes refleja, a pesar de las reducciones observadas en los últimos años, una situación preocupante tanto en el conjunto de la Unión, donde la mitad de los Estados miembros

registran tasas de paro para dicho colectivo que duplican las tasas de paro general, como en España, donde este último año la tasa de paro de jóvenes incluso ha aumentado y se sitúa diez puntos por encima de la general.

Por último, el peso del paro de larga duración respecto al total de parados se ha reducido tanto en la UE-27 como en España, aunque la reducción en España ha sido de menor cuantía que en los dos años anteriores, siendo el 20,4 por 100 del total de parados, parados de larga duración, frente al 42,8 por 100 en la UE-27. España se mantiene por tanto entre los cuatro países de la UE-27 (tras Chipre, Dinamarca y Suecia) con menor proporción de parados de larga duración, aunque el diferencial con ellos ha aumentado en relación a 2006 tres puntos.

En definitiva, la evolución del empleo en España ha sido positiva, lo que ha permitido seguir reduciendo los diferenciales frente a la UE-27 y continuar los progresos en el cumplimiento de los objetivos de la EEE, siendo necesarios mayores esfuerzos en relación al empleo de jóvenes, cuya tasa de paro no se ha reducido desde el año anterior. Además, hay que reiterar que las previsiones más recientes confirman una desaceleración en 2008 y 2009, con consecuencias importantes en los mercados de trabajo, lo que puede frenar estos logros e impedir el avance hacia los objetivos en materia de empleo. Por ello, sería necesario considerar esta situación y adoptar las medidas de política de empleo necesarias para minimizar dicho impacto.

1.1.2. **Segundo año de los Programas Nacionales de Reformas**

Tras la Revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005, y la puesta en marcha de la misma a través del Programa Comunitario de Lisboa (PCL) y los Programas Nacionales de Reforma de los Estados miembros (PNR), se ha cumplido ya el primer periodo 2005-2007, con una valoración global positiva por parte de la Comisión Europea, ya que las reformas planteadas en el marco de la Estrategia, en un momento favorable del ciclo económico, han contribuido a la mejora de los resultados económicos de la Unión Europea[23]. Por lo que se refiere al

[23] Véase el capítulo I.2.1 de esta Memoria.

empleo, la Comisión destaca la creación de casi 6,5 millones de nuevos empleos en los dos últimos años, y espera que se creen otros 5 millones hasta 2009[24], de manera que la tasa de empleo se acercaría al objetivo del 70 por 100 fijado para 2010 y sería posible reducir la tasa de paro a valores por debajo del 7 por 100. Además, los fuertes incrementos del empleo habrían venido acompañados de crecimientos en la productividad.

Necesidad de abordar nuevas medidas

No obstante, el grado de avance en las reformas planteadas no ha sido el mismo en todos los Estados miembros, lo que obliga a continuar en la senda de las reformas emprendidas. Además, dada la creciente incertidumbre sobre la evolución del ciclo económico global, y en particular en la Unión Europea es necesario «mantener el ritmo del cambio» (en palabras de la Comisión), abordando un conjunto de medidas ambiciosas que doten a la economía europea de los fundamentos económicos necesarios para resistir a los desafíos derivados del proceso de globalización[25].

En este sentido, a finales de 2007 la Comisión Europea presentó un Informe estratégico que, a diferencia del mero Informe anual año del anterior, no sólo hacía balance de lo conseguido en el periodo 2005-2007, señalando tanto los logros a nivel de la Unión como de cada uno de los Estados miembros, sino que también detallaba un nuevo paquete de medidas de cara al nuevo periodo 2008-2010, dando mayor prioridad a la dimensión social, la educación, la formación, las tecnologías de la información y comunicación, la «flexiseguridad», la energía y el cambio climático.

En cuanto a la valoración de los avances alcanzados por los distintos Estados miembros en sus respectivos PNR, la Comisión ha considerado positivos los resultados alcanzados, aunque no se han registrado los mismos avances en todas las políticas, y la respuesta no está siendo la misma en todos los Estados miembros, e incluso se han percibido signos de agotamiento de las reformas que requieren de un mayor impulso definiendo nuevas actuaciones. Los avances más significativos se han alcanzado en relación al saneamiento de

[24] Comisión Europea, *Informe sobre la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010). Mantener el ritmo del cambio*, COM (2007) 803 final parte 1.

[25] Véase COM 803 final.

las finanzas públicas, la mejora de la reglamentación y del entorno empresarial o el impulso de la I+D+i, así como en materia de empleo, donde cabe destacar las reformas emprendidas en los sistemas de pensiones, los esfuerzos en el fomento del empleo femenino y en la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

Casi la mitad de los Estados miembros han puesto en marcha políticas basadas en un planteamiento de «flexiseguridad», aunque hasta ahora el insuficiente desarrollo de estas políticas no ha favorecido la reducción de la segmentación laboral entre trabajadores con elevada protección del empleo y trabajadores escasamente protegidos con contratos de trabajo temporales. Por otro lado, los sistemas educativos y de formación no responden suficientemente a las necesidades del mercado de trabajo. Por ello, continúan vigentes las recomendaciones aprobadas por el Consejo Europeo en marzo de 2007, en la línea de hacer mayores esfuerzos para evitar la segmentación del mercado de trabajo y reformar los sistemas educativos para proporcionar a los jóvenes la cualificación necesaria para una mayor y mejor incorporación al mercado de trabajo.

RECUADRO II-3

NUEVAS ACCIONES EN MATERIA DE EMPLEO PARA EL PERIODO 2008-2010

Objetivo	**Invertir más en los ciudadanos a través de un enfoque del empleo y la educación basado en los ciclos de la vida laboral, modernizar los mercados laborales y reforzar la integración social**
	Acción de la Comunidad
Proponer una Agenda Social renovada a mediados de 2008 basada en la igualdad de oportunidades, el acceso y la solidaridad teniendo en cuenta las nuevas realidades sociales de Europa.	
Presentar propuestas para remediar la diferencia de cualificaciones mejorando la previsión y el seguimiento de las futuras necesidades en materia de cualificaciones en Europa.	
Propuesta de una política común de inmigración en 2008.	
	Acciones de los Estados miembros
Aplicar los principios comunes sobre «flexiseguridad» acordados definiendo en los PNR itinerarios nacionales para finales de 2008.	
Aumentar la disponibilidad y asequibilidad de una atención a la infancia de calidad conforme a los objetivos nacionales y comunitarios.	
Elaborar planes de acción y fijar objetivos para reducir sustancialmente el abandono escolar prematuro y mejorar las capacidades básicas lectoras.	
Vincular los programas nacionales y regionales al Programa Erasmus con objeto de incrementar el número de estudiantes que participan en intercambios internacionales.	
Antes de 2010, elaborar unos marcos nacionales de cualificaciones alineados con el marco europeo.	

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe sobre la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010). Mantener el ritmo del cambio*, COM (2007) 803 final parte 1, 11 de diciembre de 2007.

De forma específica, y dentro del conjunto de acciones diseñadas para el próximo periodo en el marco de los ámbitos prioritarios de invertir en las personas y modernizar los mercados laborales (recuadro II-3), la Comisión también insta a los Estados miembros a elaborar planes de acción y establecer objetivos determinados para reducir el abandono escolar y mejorar las capacidades de lectura, habida cuenta de que ésta es una de las principales debilidades detectadas.

Por lo que se refiere al PNR de España, el Gobierno presentó en octubre de 2007 el segundo informe de progreso[26], en el que se recogen los avances conseguidos en relación a los dos objetivos prioritarios de convergencia en renta con la UE-25 y de tasa de empleo, así como todas las medidas de política económica desarrolladas en este último año, de los que se da cuenta en los apartados correspondientes de esta Memoria. Por lo que se refiere a los ejes de formación y empleo, las principales actuaciones realizadas se recogen en el cuadro II-3.

PNR español: evaluación positiva con matices

La Comisión, en líneas generales, ha valorado positivamente el grado de avance alcanzando en el PNR de España durante el periodo 2005-2007. Considera que se ha respondido adecuadamente a los compromisos fijados en relación a los ámbitos prioritarios y que, en general, se han atendido las recomendaciones realizadas. En este sentido, y a pesar de que las recomendaciones en materia de empleo han sido atendidas sólo parcialmente, los avances en materia de empleo, especialmente de empleo femenino han sido destacados como uno de los puntos fuertes del programa.

En particular, y por lo que se refiere a la formación y el empleo, se destaca el avance alcanzado en la integración de los sistemas de formación para responder mejor a las necesidades de los mercados de trabajo y en la modernización de la protección del empleo, pero también se señalan insuficientes esfuerzos en la reducción del abandono escolar, para lo cual recomienda garantizar la aplicación efectiva de las reformas educativas realizadas, señalando especialmente la necesidad de mayor coordinación a nivel regional.

[26] Véase Oficina Económica del Presidente del Gobierno, *Programa Nacional de Reformas de España. Informe anual de progreso 2007*, octubre 2007.

CUADRO II-3

PROGRESO EN LAS MEDIDAS DEL PNR DE ESPAÑA EN MATERIA DE EMPLEO Y FORMACIÓN, 2005-2007

Ejes del PNR y directrices	Medidas adoptadas[a]	Objetivos	España[b]			UE-27			Objetivos	
			2005	2006	2007	2005	2006	2007	2008	2010
Eje 3: Aumento y mejora del capital humano (directrices 23 y 24)	Mejorar la educación infantil (lenguas, TICS...) y la conciliación entre vida laboral y personal Reforma del sistema educativo para combatir sus dos principales retos: éxito de alumnos en ESO y reducción del abandono escolar prematuro. Mejorar la ESO, el Bachillerato y la FP (incluye programas de refuerzo, orientación y apoyo). Aumentar la calidad del sistema universitario Nuevo modelo de formación profesional que potencie su eficacia mediante la mejora de la calidad, la descentralización y la mejora de la gestión institucional. Integración de la formación ocupacional y la formación continua en un único sistema. Reforma del modelo de formación contínua de ocupados y parados para promover el aprendizaje a lo largo de la vida.	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro[c]	30,8	29,9	–	14,9	15,3	– 20	1	15,0
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social (directrices 17 a 24)	Incrementar la participación femenina y reconocer el derecho a la igualdad de trato y oportunidades, eliminando toda discriminación contra las mujeres. Reducción de la temporalidad. Apoyo a la contratación estable. Apuesta por la seguridad en el empleo junto a la flexibilidad necesaria para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, basado en el planteamiento de «flexiseguridad» Incrementar el empleo de jóvenes en respuesta al pacto Europeo para la Juventud. Creación de la Comisión Tripartita del empleo para jóvenes. Promoción del empleo autónomo y la economía social.	Aumentar la tasa de empleo femenina	51,2	53,2	55,0	56,2	57,3	58,8	54,4	57,0
	Favorecer la inserción laboral de las personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social. Integración de los inmigrantes en el mercado laboral y de forma global en la sociedad. Apoyar y favorecer la conciliación entre vida laboral, personal y familiar.	Reducir la tasa de desempleo juvenil	19,7	17,9	18,1	18,5	17,3	15,4	19,3	18,6
	Apoyar la prolongación de la vida activa y modernización de los sistemas de protección social, en aras de la sostenibilidad del sistema. Promover la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia. Reforma de las prestaciones sociales (i.e. reformulación de las pensiones de viudedad). Mejorar el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo. Negociación colectiva. Mejorar los niveles de de seguridad y salud en el trabajo a través de la reducción de la siniestrabilidad laboral.	Reducir la siniestralidad laboral en un 15%[d]	5,9	7,9	–	–	–	–	–	15,0

[a] Las principales medidas legislativas son: RD 1632/2006, de 29 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2007; Resolución de 9 de febrero de 2007 de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2007; Resolución de 21 de diciembre de 2007, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el acta de prórroga para el año 2008, del Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2007; Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación; Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción personal y atención a las personas en situación de dependencia; Ley 43/2006, de 30 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo; Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia; Plan de apoyo a las lenguas extranjeras; Ley Orgánica 4/2007, de Universidades; RD 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la Ordenación general de la formación profesional del sistema educativo; RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el Subsistema de formación profesional para el empleo; Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres; Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, RD 1369/2006, de 17 de noviembre, por el que se regula el Programa de Renta Activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo; Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajador Autónomo; Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la Deducción por nacimiento o adopción en el IRPF y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción; RD 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el Programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo; Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las Empresas de inserción; Plan estratégico de ciudadanía e integración, aprobado el 16 de febrero de 2007; Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2007-2012).

[b] Datos referidos a segundo trimestre de 2007.

[c] Porcentaje de jóvenes 18-24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación.

[d] Reducción acumulada medida en términos del nº de accidentes de trabajo con baja laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social.

Fuente: Oficina Económica del Presidente, Programa Nacional de Reformas de España, Informe Anual de Progreso 2007, octubre 2007.

Más en concreto, la Comisión señala que España se debe centrar en: 1) seguir modernizando la protección del empleo con objeto de reforzar la «flexiseguridad» en el mercado laboral para luchar contra la segmentación y hacer más atractivo el trabajo a tiempo parcial; 2) incrementar la productividad aumentando los niveles de cualificación e innovación; 3) integrar a los inmigrantes en el mercado laboral; y 4) seguir aumentando el acceso a la atención a la infancia, todavía por debajo del objetivo europeo para 2010 del 33 por 100 en el tramo de 0 a 3 años. Asimismo considera muy positivo que las reformas en el mercado laboral se hayan realizado en el marco del diálogo social, con un alto grado de acuerdo entre todos los interlocutores sociales.

Valoración de los interlocutores sociales

En este sentido, cabe señalar el contraste entre los numerosos logros alcanzados al amparo del diálogo social frente a la escasa participación de los interlocutores sociales en el PNR, que ha sido muy limitada tanto en su elaboración inicial en 2005 como en el Informe de Progreso de 2006[27]. No obstante, con el objetivo de mejorar esta situación, en septiembre de 2006 se acordó un protocolo de consulta, participación y seguimiento en la actualización y desarrollo del PNR. Aunque este instrumento puede resultar útil para mejorar la participación de los interlocutores sociales y, en cualquier caso, ha mejorado la forma de desarrollar dicha participación respecto a la definición inicial del PNR y el primer informe de progreso, todavía no han conseguido estar suficientemente implicados en el proceso de elaboración, seguimiento y actualización del mismo. En este sentido, se sigue instando a un mayor compromiso del Gobierno para tener en cuenta las valoraciones y observaciones de los interlocutores sociales en este proceso.

Respecto al contenido del informe de progreso correspondiente al año 2007, los interlocutores sociales señalan la falta de concreción y claridad del mismo, que muestra una visión demasiado optimista de la economía española sin señalar las importantes debilidades que todavía persisten, en un escenario dominado además por la incertidumbre sobre la evolución de la economía mundial y sus repercusiones sobre la economía real[28]. En este sentido, señalan importantes

[27] Véase a este respecto Memoria CES 2006, capítulo I.2.3.2.

[28] Véase CCOO, *Valoración de CCOO del Informe anual de progreso 2007 del PNR para España*, octubre 2007; UGT *Valoración del Informe anual de progreso 2007 del PNR*; octubre 2007; CEOE y CEPYME, *Valoración al PNR de España. Informe de actualización 2007*, octubre 2007.

RECUADRO II-4

PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA ACTUALIZACIÓN DEL PNR EN RELACIÓN AL EMPLEO

Temas	Unión General de Trabajadores	Confederación Sindical de Comisiones Obreras	CEOE y CEPYME
Productividad del trabajo	Incremento apreciable de la productividad, pero insuficientes, porque se han ampliado las diferencias con la zona euro y la UE-27.	Aunque se ha producido un incremento de productividad, éste se ha producido en la industria porque ha aumentado la actividad y ha disminuido el empleo, por lo que la ganancia de productividad ha sido pasiva.	Las perspectivas para final de 2007 apuntan a menor dinamismo. Se sigue perdiendo competitividad: déficit cuenta corriente 10% PIB. Por ello, la productividad debe ser tenida en cuenta para fijar las retribuciones de los trabajadores y su crecimiento, de forma que incrementos de la productividad posibiliten mejoras retributivas y mantenimiento o creación de empleo.
Eje 3: Aumento del capital humano	Falta información sobre medidas públicas y evolución de indicadores básicos relativos a la mejora y aumento del capital humano: inversión global en educación y formación en porcentaje del PIB; % de títulos en matemáticas, ciencia y tecnología, % de finalización de la enseñanza secundaria; % de estudiantes con problemas de lectura; gasto en empresas de formación; participación en la formación permanente (de 25 a 64 años, no cualificados, etc.). Medidas tendentes a reducir la dispersión territorial existente en la tasa de escolarización. Falta concreción sobre medidas para reducir el fracaso escolar.	Carencia de información sobre alcance de objetivos y medidas contenidos en el PNR en relación con eficiencia en la utilización de los recursos educativos, la integración del alumnado inmigrante, la convergencia española con el EEES, o la creación de una red de centros integrados de FP. A pesar del incremento de inversión en educación, son necesarios mayores esfuerzos presupuestarios y mayor y mejor coordinación política entre las Administraciones. Estos aspectos también son necesarios en relación con la FC. Deben abordarse las diferencias territoriales en materia educativa y formativa que obstaculizan la cohesión social. Liderazgo del gobierno central en la promoción de la FP en sus dos niveles, reglada y para el empleo. Abordar decididamente la reducción de la tasa de abandono escolar prematuro Aumentar la oferta de plazas y avanzar en la gratuidad en educación infantil de primer ciclo (0-3 años).	Es esencial superar los problemas en relación con el bajo nivel educativo de la población, mejorar la eficiencia del gasto en educación, reducir el abandono escolar prematuro y garantizar la coordinación regulatoria entre las distintas administraciones. Habría que acometer medidas educativas favorecedoras de la inversión que garanticen una formación mínima en las empresas, en un contexto de formación a lo largo de la vida.
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social	Valoración positiva de la situación del mercado de trabajo, aunque el empleo que genera la economía española sigue siendo precario. La mayoría de las medidas relativas al mercado de trabajo y a la Seguridad Social son fruto del diálogo social (AMCE y Acuerdo de Medidas sobre SS), que después el Gobierno ha desarrollado en diferentes normativas legales, incluidas los PGE. Las medidas adoptadas por el AMCE se han hecho notar tanto en la tasa de temporalidad, como en las de mujeres y jóvenes; la tasa de temporalidad de las mujeres es superior a la de los hombres. Se sigue atenuando el ritmo de crecimiento de la tasa de ocupación y la tasa de paro disminuye, aunque a menor ritmo que en el período anterior. La ocupación femenina ha crecido más que la de los hombres, pero la tasa de paro femenina es casi el doble que la de los hombres. Es de resaltar la falta de medidas concretas y evaluables, tanto en políticas activas como en empleo, destinadas a aumentar las capacidades de los trabajadores y trabajadoras. Falta de consulta y consenso con los interlocutores sociales en relación al Plan de ciudadanía e integración.	Vulnerabilidad de las mujeres, los jóvenes con bajo nivel formativo e inmigrantes en un contexto económico cambiante e incierto. Valoración positiva del AMCE y en consecuencia de los resultados en materia de estabilidad en el empleo. Crecimiento empleo, especialmente femenino, pero la situación de las mujeres sigue siendo desigual, siendo necesario mejorar. Necesidad desarrollo compromisos pendientes en refuerzo Inspección Trabajo, modernización SPE, políticas activas. Carencia de información sobre alcance de objetivos y medidas contenidos en el PNR en relación con la ocupación de trabajadores mayores, la reducción del paro de larga duración y las medidas para potenciar las políticas activas y los SPE. A pesar de la aprobación de la Ley de Dependencia, escaso avance en la construcción del sistema que requiere de una mayor coordinación con las CCAA para la puesta en marcha del sistema. Ampliar y mejorar la red de protección social para facilitar el tránsito hacia una economía más productiva a las personas más vulnerables: acompañamiento en la reinserción laboral, apoyo a las familias y escolarización de 0 a 3 años, vivienda, política migratoria. Necesidad de una política integral de apoyo a las familias y no medidas aisladas.	Tener en cuenta la incertidumbre en el panorama económico internacional, que puede truncar la tendencia positiva de creación de empleo y reducción del paro. Valoración positiva AMCE, como paso adelante en la búsqueda de nuevos equilibrios de flexibilidad y seguridad, pero la regulación laboral aún conserva rigideces que limitan la capacidad de respuesta de empresas y trabajadores en un contexto globalizado. Valor del diálogo social como instrumento para introducir cambios equilibrados y progresivos asumidos por todas las partes. Falta consenso en materias como la Ley para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Aumentar la coordinación entre los entes competentes en el ámbito de las políticas activas, lo que limitaría el efecto solapamiento, aumentaría la movilidad geográfica y reduciría las diferencias regionales en cuanto a tasa de ocupación.

Fuentes: CCOO, Valoración de CCOO del Informe anual de progreso 2007 del PNR para España, octubre 2007; UGT Valoración del Informe anual de progreso 2007 del PNR; octubre 2007; CEOE y CEPYME, Valoración al PNR de España. Informe de actualización 2007, octubre 2007.

carencias en materia de formación y empleo, que hacen más vulnerables a determinados colectivos, como las mujeres, los jóvenes o los inmigrantes, ante la previsión de una evolución menos favorable del mercado de trabajo. Una valoración más detallada de estas cuestiones se recoge en el recuadro II-4.

1.1.3. **Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos**

En los últimos años, y como un paso posterior a la abundante producción documental acumulada desde 1975 sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres, la Unión Europea viene adoptando un enfoque más amplio y concreto, el de la igualdad de oportunidades para todos, con distintos instrumentos para promoverla y, sobre todo, en el campo del empleo, con la adopción en 2000 de una directiva marco[29], que invoca directamente el artículo 13 del Tratado, sobre la puesta en práctica de acciones para combatir las discriminaciones por razón de sexo, origen étnico, creencias religiosas, discapacidad, edad u orientación sexual. En este contexto, y como refuerzo a la campaña emprendida en 2003 para incrementar la prevención de discriminaciones en la Unión Europea ampliada, se adoptó la Decisión[30] de declarar 2007 como el Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos, recogiendo a través de este instrumento diversas actuaciones de difusión y promoción (recuadro II-5), así como de estudio de la real igualdad de oportunidades existente en la Unión.

El año contaba con una serie de objetivos específicos, para cuyo desarrollo se dispuso de un presupuesto de 15 millones de euros, distribuido entre 2006 (6 millones) y 2007. La evaluación de los resultados atribuibles a este instrumento de promoción se debería remitir, también de acuerdo con la Decisión, antes del final de 2008 a las distintas instancias europeas (Parlamento, Consejo, Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones) sin que, al cierre de esta Memoria, se disponga de información preliminar sobre las actuaciones y sus resultados, más allá de las ya citadas[31] iniciativas de la Comisión sobre igualdad de género y específicamente sobre instru-

[29] Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre. Asimismo, adoptó la Directiva 2000/43/CE, de 20 de junio, sobre la discriminación étnica.

[30] Decisión núm. 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

[31] En el epígrafe 1.1 de este mismo capítulo.

mentos para reducir la desigualdad salarial que, aun invocando su adopción en el Año europeo, exceden con mucho el sentido de éste.

No obstante, sí se dispone, dentro de las acciones referidas a encuestas y estudios, del amplio eurobarómetro sobre percepciones, actitudes y valores de los europeos ante la discriminación que la Comisión encargó en 2006 y presentó en enero de 2007. En este apartado se repasarán los contenidos de ese estudio en lo más concerniente al empleo, toda vez que constituyen un importante complemento al panorama respecto a la igualdad de oportunidades que resulta del análisis de datos objetivos tales como la posición en el mercado de trabajo de la población agrupada según los rasgos personales que es posible obtener de las estadísticas laborales generales (fundamentalmente: sexo, edad, nacionalidad y, en ocasiones, grado de discapacidad).

RECUADRO II-5

OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y CONTENIDOS DE LAS ACCIONES PARA EL AÑO EUROPEO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Decisión núm. 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

OBJETIVOS

Concienciar sobre el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación

Es necesario que el público conozca mejor la normativa de la Unión Europea sobre igualdad y lucha contra la discriminación, que son valores y principios comunes en la Unión. El Año procurará subrayar el mensaje, dirigido al público en general, de que todas las personas, sin distinción de género, origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad ni orientación sexual, tienen derecho al mismo trato.

Estimular un debate sobre cómo aumentar la participación en la sociedad

Debe entablarse un debate y un diálogo para promover una mayor participación de los grupos que sufren discriminación y una participación equilibrada entre hombres y mujeres.

Celebrar y facilitar la diversidad

El Año europeo procurará concienciar sobre la contribución positiva que las personas, independientemente de su sexo, origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, aportan a la sociedad en su conjunto.

Promover una sociedad con más cohesión

El Año europeo buscará aumentar la concienciación sobre la importancia de promover buenas relaciones entre todos los grupos de la sociedad, en particular los jóvenes, y abolir los estereotipos, los prejuicios y la violencia.

ACCIONES

Las acciones, con independencia de que se lleven a cabo a escala comunitaria o nacional, persiguen los cuatro objetivos anteriormente definidos y comprenden:

– reuniones y actos (entre otros, conferencia apertura/clausura y 1ª cumbre anual igualdad);
– campañas de información y promoción (logotipos, eslóganes, concursos, etc.);
– encuestas y estudios de ámbito comunitario o nacional.

Percepción general de los europeos sobre discriminación

En general, una amplia proporción de los europeos perciben la presencia extendida de discriminaciones, sobre todo de las basadas en el origen étnico y la discapacidad. De acuerdo con los datos del citado eurobarómetro, esa percepción varía según el motivo, desde el 64 por 100 en el caso del origen étnico hasta el 40 por 100 en el caso del género femenino; los mismos datos referidos a España muestran una percepción más acusada sobre las discriminaciones por etnia (el 71 por 100 las considera extendidas), pero también por género, donde el 55 por 100 las considera extendidas y sólo el 37 por 100 (frente al 53 por 100 en el conjunto de la Unión Europea) opina que son escasas. Es importante observar que, en esta percepción, en el caso europeo en general un 49 por 100 crece que en los últimos cinco años se han hecho más frecuentes las discriminaciones por origen étnico, mientras que en todos los demás motivos es mayoritaria la percepción de que las discriminaciones son menos frecuentes en esos mismos cinco años; en España, por el contrario la percepción de mejoría alcanza incluso al origen étnico, y en casi todos los motivos es más alta que en la Unión Europea la proporción de quienes piensan, sobre esa mejoría, que las discriminaciones son ahora menos frecuentes.

También consideran los europeos como desventajas sociales: la discapacidad (el 79 por 100 así lo afirma, frente al 15 por 100 que estima que no es ni una ventaja ni una desventaja, y al 3 por 100 que cree que supone una ventaja); la pertenencia a una etnia minoritaria (62 por 100, frente a 15 y 3 por 100, respectivamente, pero con porcentajes aún mayores en el caso de los gitanos); la edad, cuando supera los 50 años (69, 24 y 5 por 100); y la homosexualidad (54, 39 y 2 por 100). La pertenencia a una confesión religiosa minoritaria y la condición femenina no son percibidas como desventajas, aunque tampoco como ventajas, a tenor de los porcentajes de respuestas en cada caso. La juventud y la pertenencia al género masculino sí son, en el otro extremo, frecuentemente percibidas como rasgos ventajosos para contar con mayores oportunidades sociales. En España la desventaja percibida es aún mayor en la discapacidad, la etnia y la edad, y menor en la homosexualidad así como —mucho menor— en la confesión religiosa minoritaria. A cambio, se percibe con mayor frecuencia como desventajosa la pertenencia al género femenino y se atribuyen más ventajas a la juventud y al género masculino.

En este contexto es llamativa la distinta distribución de responsabilidades que, para combatir la discriminaciones, consignan los

CUADRO II-4

QUIÉN TIENE UN MAYOR PAPEL EN COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN: OPINIONES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA, 2006

(Porcentajes de respuestas)

Mayor papel (multirrespuesta, máx. 3)	Ámbito	
	UE-25	España
Escuelas, universidades	42	22
Familia (padres)	40	26
Medios de comunicación	34	21
Gobierno	31	45
Empleadores/empresas	20	11
Partidos políticos	13	13
Parlamento	12	7
Autoridades religiosas	11	4
La Unión Europea	10	11
Gobiernos locales o regionales	10	10
Instituciones internacionales	8	4
Sindicatos	8	6
ONG	7	6
Ninguna de las anteriores*	1	1
Otras distintas de las anteriores*	1	2
No sabe	4	15

*Espontáneas.

Fuente: Eurobarómetro: *Discriminación en la Unión Europea.* Comisión Europea, enero 2007.

europeos y los españoles (cuadro II-4). Para los primeros, el principal papel, con un 42 por 100 de las respuestas, corresponde al sistema educativo; el segundo, a poca distancia, a los padres; y el tercero a los medios de comunicación. Para los segundos, el principal (con un 45 por 100) sería el del Gobierno, y a considerable distancia los de la familia, la escuela y los medios.

Percepciones sobre discriminaciones en el ámbito laboral

Ya en el terreno específicamente laboral, la visión de los europeos sobre la igualdad de oportunidades se plasma en opiniones más abiertas y, con ello, de interpretación algo más compleja. Por un lado, al ser preguntados en el citado eurobarómetro sobre los puntos que pueden determinar alguna desventaja (cuadro II-5) entre dos candidatos a igualdad de preparación, o si se prefiere experiencia y cualificación, los europeos citaron, con frecuencias comparativamente altas, cuestiones relacionadas con la falta de «buena presencia» del candidato, así como algunas otras relacionadas con el origen

CUADRO II-5

POSIBLES DESVENTAJAS PARA LA SELECCIÓN LABORAL EN CASO DE IGUALDAD DE MÉRITOS ENTRE DOS CANDIDATOS: OPINIONES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA, 2006

(Porcentajes. Multirrespuesta)

	Desventaja	
	UE-25	**España**
Aspecto, vestido, presentación	51	35
Discapacidad	49	40
Edad mayor	49	35
Color de la piel u origen etnico	45	43
Apariencia física general	39	37
Manera de hablar, acento	34	19
Expresión de alguna creencia religiosa	22	5
Sexo del candidato	22	17
Orientación sexual	19	15
Fumador	17	10
El propio nombre del candidato	13	3
La propia dirección del candidato	9	3
No sabe	3	7
Ninguna de las anteriores*	2	5
Otras distintas de las anteriores*	1	3

*Espontáneas.

Fuente: Eurobarómetro: *Discriminación en la Unión Europea.* Comisión Europea, enero 2007.

étnico y/o el origen socioeconómico, tales como directamente el color de la piel o los rasgos étnicos (45 por 100), pero también el acento o manera de hablar (34 por 100), e incluso, aunque en menor medida, su nombre y la ubicación de su domicilio (13 y 9 por 100, respectivamente). La discapacidad y la edad mayor presentaban las frecuencias relativamente más altas, 49 por 100 en ambos casos, después de la «buena presencia».

Por otro lado, al atribuir mayor o menor probabilidad a ser seleccionado (cuadro II-6) según sus rasgos personales un candidato concreto a un puesto, una promoción en la empresa o una mayor formación (también en el supuesto de candidatos igualmente cualificados), la edad mayor de 50 y la discapacidad aparecían también con la mayor frecuencia como motivos para una menor probabilidad, con un 78 y un 77 por 100 de las respuestas en este sentido, frente a un 16 por 100 de respuestas —en ambos rasgos— de quienes los consi-

CUADRO II-6

MAYOR O MENOR PROBABILIDAD DE SELECCIÓN DE UN CANDIDATO EN CASO DE IGUALDAD DE MÉRITOS: OPINIONES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA, 2006 (Porcentajes de respuestas)

Comparación con el opuesto	Menor probabilidad		Igual probabiliad		Mayor probabilidad	
	UE-25	España	UE-25	España	UE-25	España
Mayor de 50 años	78	80	16	16	4	2
Discapacitado	77	82	16	13	4	1
De raza no blanca	59	73	32	20	4	2
De etnia minoritaria	58	72	32	19	4	2
Extranjero	58	61	31	28	6	3
Mujer	47	57	45	37	5	3
Homosexual	45	50	44	42	3	2
Religión minoritaria	32	30	58	60	3	3
Menor de 25 años	30	30	43	43	23	22

Fuente: Eurobarómetro: *Discriminación en la Unión Europea*. Comisión Europea, enero 2007.

deraban indiferentes y un 4 por 100 de quienes estimaban que reportaban ventajas. Pero por ejemplo las opiniones sobre la condición femenina estaban mucho más divididas que las que podrían haberse desprendido de la pregunta anterior: en aquel caso, sólo un 22 por 100 la consideraba una desventaja; en esta pregunta, un 47 por 100 de respuestas la señalan como origen de una menor probabilidad para la persona de ser seleccionada o promovida.

Así, el conjugado de estas dos preguntas (ventajas y desventajas, de un lado, y mayor o menor probabilidad asignada, de otro) dibuja con cierta nitidez el perfil de los grupos que presentarían menores oportunidades en el ámbito del empleo meramente por los atributos expuestos. Las peores posiciones se corresponderían con la discapacidad y la edad, y las menos malas (aun siéndolo) a la homosexualidad. En cambio, sólo la juventud conferiría sin duda una posición mejor a quienes la poseyeran, y la pertenencia al género femenino no quedaría claramente definida como marcador de peor posición.

Entre otras circunstancias, esto podría apuntar a que las personas en Europa verían el género como fuente inicial de desventajas para las mujeres en el mercado de trabajo, pero atribuirían un notable

efecto, a la hora de asignar probabilidades de selección, a los mecanismos ya existentes para la corrección de esta desventaja.

De hecho, los europeos se muestran a favor, por amplia mayoría en todos los casos (cuadro II-7), de las medidas adoptadas para promover la igualdad de oportunidades para todos en el ámbito del empleo, con respuestas favorables en un rango comprendido entre el 87 por 100 en el caso de las destinadas a la discapacidad, el 79 por 100 en las orientadas a la igualdad de género y el 66 por 100 en las encaminadas a prevenir discriminaciones por orientación sexual. En España, las respuestas a la primera de las dos cuestiones mostraron un perfil algo distinto —bastante alejado en algunos puntos— del europeo, y sobre todo frecuencias más bajas en general. Las respuestas correspondientes a la segunda cuestión, a su vez, determinan con cierta mayor claridad una desventaja atribuida al género femenino y a la condición de extranjero (más aún con fenotipo diferenciable). Por otro lado, las medidas adoptadas encuentran, en todos los casos, mayor apoyo y menor oposición que en Europa.

Conocimiento y uso de las vías

No hay, en todo este contexto, un amplio conocimiento de los mecanismos de protección ante la discriminación, excepto en la discapacidad, donde el 51 por 100 afirma que los hay (aunque un 30 por 100 dice que no y un 19 por 100 no sabe), y quizá también en el género (40 por 100 conoce, 30 por 100 no conoce, 20 por 100 no sabe).

Pero este relativo desconocimiento se asociaría a los países de más reciente ingreso en la Unión Europea, países donde buena parte de la normativa sobre la materia es muy nueva. Además, un 41 por 100 de los europeos emprendería una vía activa, a través de un abogado, en caso de ser objeto de discriminación en el trabajo, lo cual implica —puesto que las invocaría— que una proporción amplia conoce o presume la existencia de normas legales de protección de la discriminación. En alguna medida esta misma posición podría corresponder a quienes acudirían a un sindicato (37 por 100), e incluso, aunque posiblemente con una actitud menos activa, a quienes afirman que recurrirían a un organismo nacional (agencia, instituto, etc.) de igualdad (25 por 100). Llama la atención, en el caso de España, el bajo recurso a este tipo de organismos y, sobre todo, la alta frecuencia en comparación con el total de la Unión Europea (25 frente a 8 por 100, respectivamente) de quienes dicen no saber qué harían.

CUADRO II-7

A FAVOR O EN CONTRA, EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA EN 2006, DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL CAMPO DEL EMPLEO SOBRE...

(Porcentajes)

	A favor		En contra	
	UE-25	España	UE-25	España
Discapacidad	87	91	10	4
Edad	84	91	12	4
Sexo	79	88	16	6
Etnia	70	81	23	10
Confesión religiosa	70	83	23	8
Orientación sexual	66	84	25	8

Fuente: Eurobarómetro: *Discriminación en la Unión Europea.* Comisión Europea, enero 2007.

1.2. Mercado de trabajo y políticas activas de empleo

1.2.1. **Panorama general del empleo en España 2007**

Las cifras medias del año 2007 en la EPA arrojaron un volumen de empleo algo por debajo de 20,4 millones de personas, lo que supone 608.400 más que en el año anterior, y uno de paro superior a 1,8 millones de personas, apenas 3.000 menos. Ese incremento del empleo es el más bajo, después del correspondiente a 2002, del último decenio, y muestra un curso trimestral preocupante (gráfico II-1), incluso más que en entonces: el descenso en el ritmo de crecimiento interanual supuso pasar de un 3,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2001 a cifras en torno al 2,9 por 100 en los sucesivos trimestres del año 2002 (con un ligero repunte en el segundo); partiendo también de un 3,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2006, los resultados de 2007 fueron empeorando progresivamente, desde un 3,4 por 100 en el primer trimestre hasta un 2,4 por 100 en el último trimestre del año. El curso trimestral del paro fue también empeorando progresivamente, aunque el promedio anual aún arrojó un ligerísimo descenso: el primer trimestre de 2007 se cerró con un descenso interanual del 4,1 por 100; el cuarto, con un aumento del 6,5 por 100. En todo caso, estos datos de aumento del paro tienen aún poco que ver con los que se dieron en 2002, cuando se situaron por encima del 10 por 100 en un fuerte repunte que se prolongó prácticamente hasta la segunda mitad de 2003.

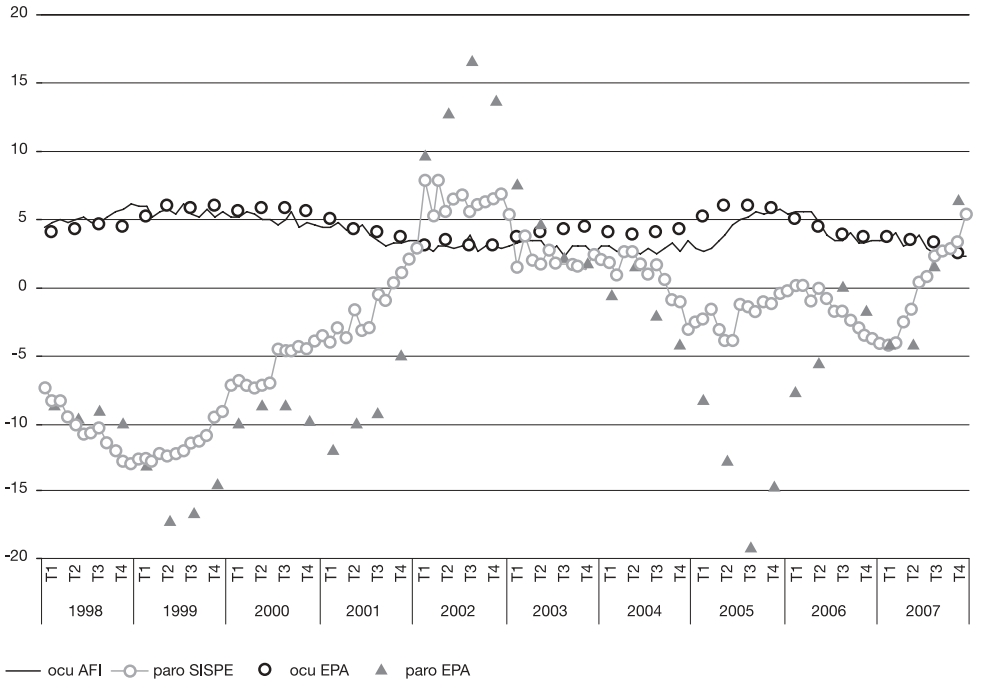
Paulatino deterioro en las cifras a final del año

A su vez, las cifras de afiliación en alta a la Seguridad Social, por un lado, y las de paro registrado del SISPE, por otro, mostraron un paulatino deterioro en su evolución interanual: los porcentajes de aumento de la afiliación que habían venido situándose entre el 3 y el 4 por 100 en cada mes del primer semestre de 2007, se redujeron progresivamente hasta cerrar el año en el 2,3 por 100; el paro comenzó reduciéndose un 4 por 100 en cada mes del primer trimestre, mostró descensos cada vez más bajos en el segundo, y volvió a crecer desde entonces, superando el 5,2 por 100 de aumento interanual en diciembre. Los perfiles de estos indicadores apuntan, en el mismo sentido que los datos de la EPA, a una clara desaceleración en la creación de empleo y un rápido ascenso del paro en el año. Es aún pronto para apreciar el alcance de estas tendencias, pero las primeras cifras de 2008, que confirman la desaceleración, resultan preocupantes.

GRÁFICO II-1

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y EL PARO 1998-2007

(Porcentajes de variación interanual, datos SISPE y AFI en cada mes, datos EPA en cada trimestre)



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm]; series homogéneas de parados según definición 2001. MTAS, *Principales series de estadísticas laborales y sociales* [http://www.mtas.es/estadisticas/simbad.htm].

Debido a la ralentización del crecimiento en el número de ocupados, la tasa de empleo aumentó menos que en los años anteriores, situándose en un 54 por 100 para el total de población de 16 y más años, y la tasa de paro se redujo muy poco, quedando en un 8,3 por 100 de la población activa.

Prosiguió el mayor empuje femenino en el empleo

Aun cuando el menor ritmo de creación de empleo también alcanzó a las mujeres, los resultados generales del mercado de trabajo en 2007 son muy distintos atendiendo al sexo, siguiendo la tónica de un periodo ya largo en el cual el empleo femenino no sólo se ha comportado de manera mucho más dinámica en épocas de fuerte expansión, sino que ha sostenido un ritmo de aumento apreciable en las de más bajo crecimiento de la economía. En media anual, el empleo masculino creció en algo menos de 245.000 personas, un 2,1 por 100, mientras que el femenino lo hizo en casi 364.000 personas, un 4,5 por 100; en ambos casos, la reducción en el porcentaje de crecimiento anual se situó en un punto. A su vez, el paro creció en casi 24.000 varones (un 3 por 100), empeorando claramente respecto a los datos de 2005 y 2006, y se redujo en cerca de 27.000 mujeres (un 2,6 por 100), es decir, bastante más que en 2006. Con esas cifras, la tasa de empleo masculina creció apenas una décima, hasta un 64,9

CUADRO II-8

TASAS DE EMPLEO Y PARO POR SEXO, 1997-2007

(Porcentajes, promedios anuales)

Años	Empleo			Paro		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
1997	41,0	54,8	27,9	18,4	14,2	25,1
1998	42,3	56,6	28,8	16,4	12,1	23,4
1999	44,3	58,5	30,8	13,6	9,6	19,9
2000	46,2	60,1	32,9	11,9	8,3	17,5
2001	47,4	61,2	34,3	10,6	7,5	15,2
2002	48,0	61,5	35,3	11,5	8,2	16,4
2003	49,1	62,0	36,8	11,5	8,4	16,0
2004	50,2	62,5	38,4	11,0	8,2	15,0
2005	52,1	63,9	40,8	9,2	7,0	12,2
2006	53,4	64,8	42,4	8,5	6,3	11,6
2007	54,0	64,9	43,6	8,3	6,4	10,9

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm]; series homogéneas de parados según definición 2001.

por 100, y la femenina 1,2 puntos, hasta un 43,6 por 100. De igual forma, la tasa de paro de los varones creció una décima mientras que la de las mujeres se redujo en 0,7 puntos situándose, respectivamente, en un 6,4 y un 10,9 por 100 (cuadro II-8).

En media anual la tasa de empleo calculada para la población de 16 a 64 años se situó en 2007 en un 66,6 por 100, esto es, 0,8 puntos más que en 2006. Pero mientras que en el caso de las mujeres el aumento fue de 1,5 puntos, en el de los varones fue de apenas 0,1 puntos. Así, si bien sigue siendo muy amplia y favorable a los varones, volvió a acortarse la distancia en las tasas de empleo según el sexo: la femenina en este grupo de edad fue del 55,5 por 100, acumulando ya más de 20 puntos de aumento en los últimos diez años; la masculina, del 77,4 por 100, con 12 puntos de aumento en diez años, que no es tampoco un flaco resultado.

Mayor impacto de la desaceleración en la población extranjera

Por otro lado, en los datos de 2007 se observa, como en los de los años anteriores, un comportamiento distinto atendiendo a la nacionalidad de las personas en el mercado de trabajo. En este sentido, es especialmente llamativo el curso del año en el caso de los varones extranjeros, con un fuerte aumento de la tasa de paro —hasta superar el 11 por 100— en el último trimestre, y con un visible descenso en la tasa de empleo. Esa circunstancia apunta a un rápido crecimiento del paro entre los extranjeros, sobre el que ya se advirtió con preocupación en la anterior edición de esta Memoria.

El empleo de los españoles creció en 257.000 personas, de las cuales 198.100 fueron mujeres y el resto (58.900) varones; el de los extranjeros creció en 324.000, con 156.800 mujeres y 167.200 varones. Así pues, el parón fundamental en el crecimiento de la ocupación se originó en los hombres españoles. Pero el desempleo creció, y mucho, entre los varones extranjeros, y sólo entre ellos.

Sean cuales fueren los determinantes de este desigual impacto de la desaceleración entre españoles y extranjeros en el mercado de trabajo, lo cierto es que han deteriorado más y más rápidamente el empleo de estos últimos y han alcanzado a ambos sexos y a casi todas las edades, lo que realmente marca la mayor diferencia por nacionalidad en los resultados del mercado laboral en 2007 (cuadro II-9). Entre los varones españoles la tasa de empleo sólo creció 0,1 puntos porcentuales en 2007, y se dio un ligero retroceso en las edades por encima de 45 años; no obs-

CUADRO II-9

TASAS DE EMPLEO POR SEXO, NACIONALIDAD Y EDAD, 2005-2007

(Porcentajes de ocupados sobre el total de población en cada caso, promedios anuales. Variación anual en puntos porcentuales)

Nacionalidad	Sexo y edad											
	Varones						Mujeres					
	Total	16-24	25-34	35-44	45-54	55+	Total	16-24	25-34	35-44	45-54	55+
Total												
2005	53,5	47,7	85,2	89,5	86,1	27,0	34,7	35,8	67,8	62,0	52,9	10,7
2006	54,3	48,6	86,1	89,8	86,9	27,5	36,1	37,7	69,5	64,5	55,4	11,2
2007	54,3	48,5	86,5	89,8	86,3	27,4	37,1	37,0	71,3	66,2	58,0	11,8
var 05–06	*0,7*	*0,9*	*0,9*	*0,3*	*0,8*	*0,6*	*1,4*	*1,9*	*1,7*	*2,5*	*2,5*	*0,6*
var 06–07	*0,1*	*0,0*	*0,4*	*0,0*	*–0,6*	*–0,1*	*1,0*	*–0,7*	*1,8*	*1,7*	*2,6*	*0,5*
Españoles												
2005	52,1	45,9	84,9	89,8	86,5	26,8	33,2	34,8	68,5	61,3	51,7	10,4
2006	52,6	46,8	85,7	90,2	87,2	27,3	34,3	36,0	70,7	63,7	54,5	10,9
2007	52,7	47,3	86,6	90,5	86,9	27,1	35,3	35,9	72,9	66,0	57,4	11,5
var 05-06	*0,5*	*0,9*	*0,8*	*0,4*	*0,7*	*0,5*	*1,1*	*1,2*	*2,2*	*2,4*	*2,7*	*0,5*
var 06-07	*0,1*	*0,5*	*0,9*	*0,2*	*–0,3*	*–0,2*	*1,0*	*–0,1*	*2,2*	*2,2*	*2,9*	*0,5*
Extranjeros												
2005	69,9	61,5	86,9	87,2	80,9	30,2	51,9	43,1	63,9	67,0	67,1	18,4
2006	70,4	61,3	87,6	86,9	83,4	33,1	52,7	47,7	63,9	69,4	64,7	20,8
2007	68,6	57,1	86,0	86,0	80,0	33,2	51,6	42,2	65,4	67,3	63,8	20,4
var. 05–06	*0,5*	*–0,2*	*0,7*	*–0,3*	*2,5*	*2,9*	*0,8*	*4,6*	*0,0*	*2,4*	*–2,3*	*2,4*
var. 06–07	*–1,8*	*–4,2*	*–1,5*	*–0,9*	*–3,4*	*0,1*	*–1,1*	*–5,5*	*1,5*	*–2,1*	*–0,9*	*–0,4*

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

tante, en el grupo de 25 a 34 años el aumento fue mayor (0,9 puntos), e incluso en el grupo de 35 a 44 años, donde las tasas de empleo son muy altas, se recogió un incremento de 0,2 puntos. En el caso de las mujeres españolas, en cambio, la tasa de empleo creció en todos los grupos de edad salvo en el más joven; en las edades intermedias el aumento fue más que notable, 2,2 puntos porcentuales tanto en el grupo de 25 a 34 como en el de 35 a 44 años, es decir, sin acusar ninguna desaceleración. Entre los extranjeros, tanto varones como mujeres, las tasas de empleo sufrieron considerables retrocesos en casi todos los grupos de edad.

Es evidente que este comportamiento de la tasa de empleo de los extranjeros se halla relacionado con el ritmo de crecimiento de su población activa (y, de hecho, con el aumento de su población total por

el flujo de entrada en España de extranjeros), de manera que los mayores retrocesos de dicha tasa reflejan el efecto combinado de un menor crecimiento del empleo y un fuerte crecimiento de la población activa. Pero los datos indican que en 2007 se moderó el ritmo de crecimiento de la población activa extranjera, y precisamente entre las mujeres españolas en edades centrales se recogió un apreciable crecimiento de la población activa, es decir, que la evolución de esta última influyó menos que en los años inmediatamente anteriores en el comportamiento diferencial de las tasas de empleo por nacionalidad en 2007.

La atención a las cifras de paro en proporción al total de personas en el mercado de trabajo (cuadro II-10), es decir, a las tasas de paro según estas mismas variables —sexo, edad y nacionalidad— lleva a conclusiones similares en cuanto al visible mayor impacto de la desaceleración en la población extranjera.

Los datos del paro registrado muestran igualmente una evolución muy negativa en casi todo 2006 para los extranjeros, mientras que en el caso de los españoles la tendencia a empeorar se circunscribió a la segunda mitad del año y fue menos pronunciada. En el mes de diciembre, el paro total registrado creció un 3,5 por 100 entre los españoles y un 24,6 por 100 entre los extranjeros. Además, este comportamiento no se encuentra tan influido como cabría pensar a priori por la composición sectorial del empleo extranjero, y más en concreto por el mayor peso de la construcción. El detalle por sectores (gráfico II-2) indica un fuerte aumento del paro registrado en la construcción entre los extranjeros en 2007, nada claro entre los españoles; de igual forma, el paro registrado en los servicios muestra una tendencia netamente al alza sólo en el caso de los extranjeros.

Desigual impacto en los sectores y en las ramas

En este comportamiento hay, por otro lado, un desigual impacto inicial en los sectores económicos de lo que todavía en 2007 cabía calificar como suave desaceleración, con crecimientos medios del empleo en los servicios y en la construcción todavía muy considerables, y con un ligero descenso en la industria, no muy diferente del que se había venido observando en algunos años anteriores. En promedio anual, el incremento del empleo en los servicios en 2007 fue 1,2 puntos menor que en 2006, pero todavía supuso un 3,9 por 100 de aumento, lo que equivalió a 503.000 personas más con empleo en el sector; en la construcción, con casi 155.000 personas ocupadas más que en el año anterior, el crecimiento de 2007 fue del 6,1 por 100, claramente menor (1,8 pun-

CUADRO II–10

TASAS DE PARO POR SEXO, NACIONALIDAD Y EDAD, 2005–2007

(Porcentajes de parados sobre el total de población activa en cada caso, promedios anuales. Variación anual en puntos porcentuales)

Nacionalidad	Sexo y edad											
	Varones						Mujeres					
	Total	16-24	25-34	35-44	45-54	55+	Total	16-24	25-34	35-44	45-54	55+
Total												
2005	7,0	16,7	7,6	5,1	4,6	5,2	12,2	23,5	12,2	10,6	8,9	7,2
2006	6,3	15,0	6,9	4,8	4,0	4,6	11,6	21,6	11,9	10,1	8,8	7,1
2007	6,4	15,2	6,6	4,8	4,6	4,6	10,9	21,9	10,5	9,5	8,6	7,4
var. 05–06	*–0,7*	*–1,7*	*–0,7*	*–0,3*	*–0,6*	*–0,6*	*–0,6*	*–1,8*	*–0,3*	*–0,6*	*–0,1*	*–0,2*
var. 06–07	*0,1*	*0,3*	*–0,3*	*0,0*	*0,7*	*0,0*	*–0,7*	*0,3*	*–1,4*	*–0,6*	*–0,2*	*0,3*
Españoles												
2005	6,8	16,7	7,5	4,7	4,3	5,1	11,9	23,5	12,0	10,4	8,8	7,0
2006	5,9	15,1	6,6	4,2	3,6	4,3	11,0	21,8	11,1	9,7	8,5	6,8
2007	5,7	14,7	6,0	4,0	4,0	4,2	10,2	21,4	9,8	8,8	8,3	7,0
var. 05–06	*–0,9*	*–1,7*	*–0,9*	*–0,5*	*–0,7*	*–0,8*	*–0,9*	*–1,7*	*–0,9*	*–0,7*	*–0,3*	*–0,2*
var. 06–07	*–0,2*	*–0,3*	*–0,6*	*–0,2*	*0,4*	*–0,1*	*–0,8*	*–0,3*	*–1,2*	*–0,9*	*–0,2*	*0,2*
Extranjeros												
2005	9,5	16,8	8,2	7,8	8,2	9,9	14,0	23,5	13,8	11,9	9,5	11,2
2006	9,3	14,6	8,5	8,3	8,0	11,9	14,9	20,8	15,8	12,2	11,7	11,2
2007	10,4	17,7	8,8	9,0	11,0	13,8	14,4	24,2	13,0	13,0	10,9	13,3
var 05–06	*–0,2*	*–2,2*	*0,2*	*0,4*	*–0,2*	*2,0*	*0,9*	*–2,7*	*2,1*	*0,4*	*2,2*	*0,0*
var 06–07	*1,1*	*3,2*	*0,3*	*0,8*	*3,0*	*1,9*	*–0,5*	*3,4*	*–2,9*	*0,7*	*–0,8*	*2,1*

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

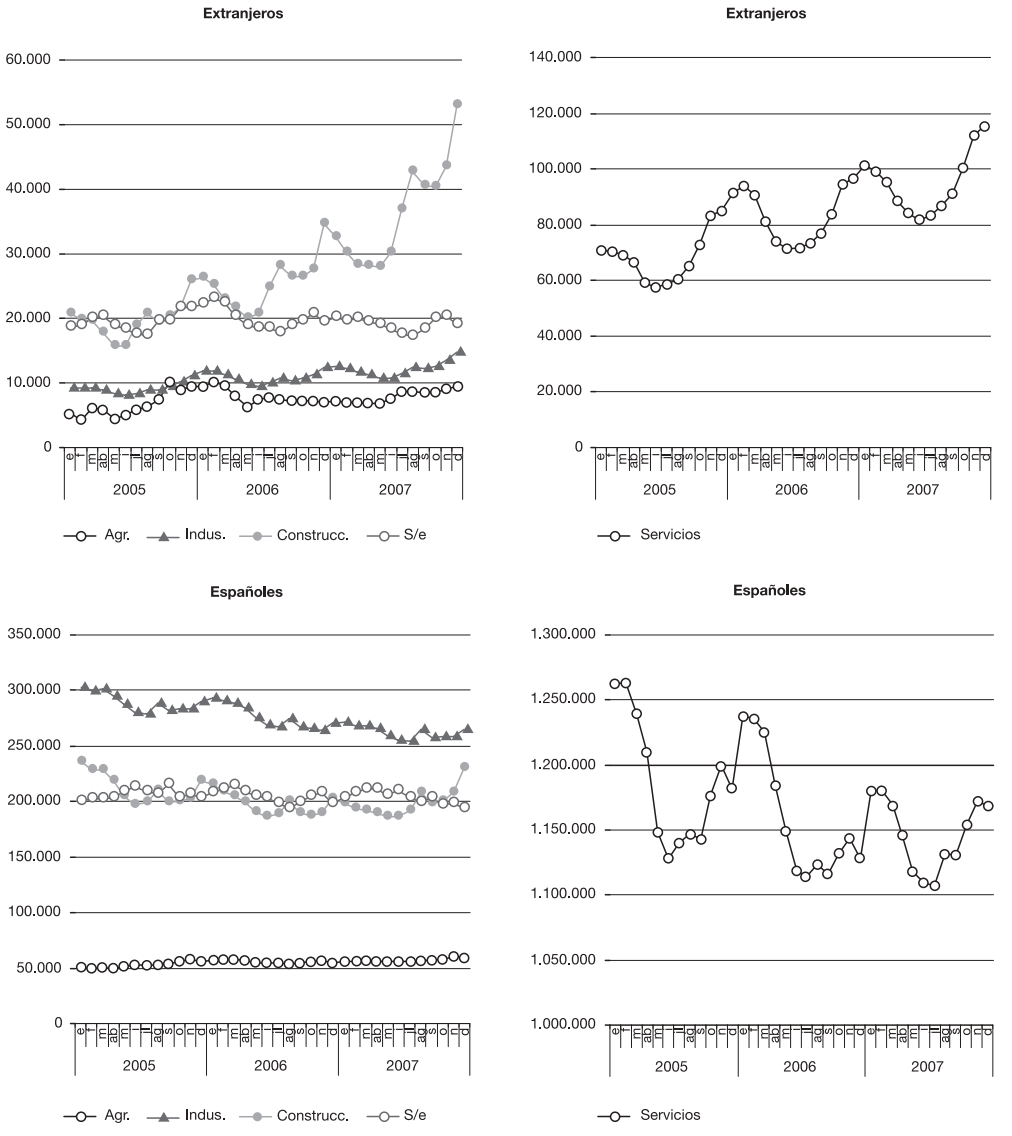
tos menos) que el correspondiente a 2006, pero desde luego todavía alto. En la industria se redujo en 30.000 el número de personas ocupadas, lo que supone un descenso del 0,9 por 100; en 2006, el empleo había crecido en el sector en 12.000 personas, un 0,4 por 100. Finalmente, en el sector primario se produjo una nueva reducción del empleo, con casi 19.000 ocupados menos (un 2 por 100 menos), pero bastante más ligera que la que se había recogido en 2006, cuando el empleo había descendido en 56.400 personas (un 5,6 por 100).

En contraste con estos datos medios, el resultado en los distintos trimestres del año (gráfico II-3) fue claramente descendente en la construcción (que empezó 2007 con un aumento interanual del empleo del 9,4 por 100 y lo cerró en un 2,7 por 100) y en la industria,

GRÁFICO II-2

PARO REGISTRADO POR SECTOR Y NACIONALIDAD, 2005-2007

(Datos a fin de cada mes; sectores y colectivo sin empleo anterior)

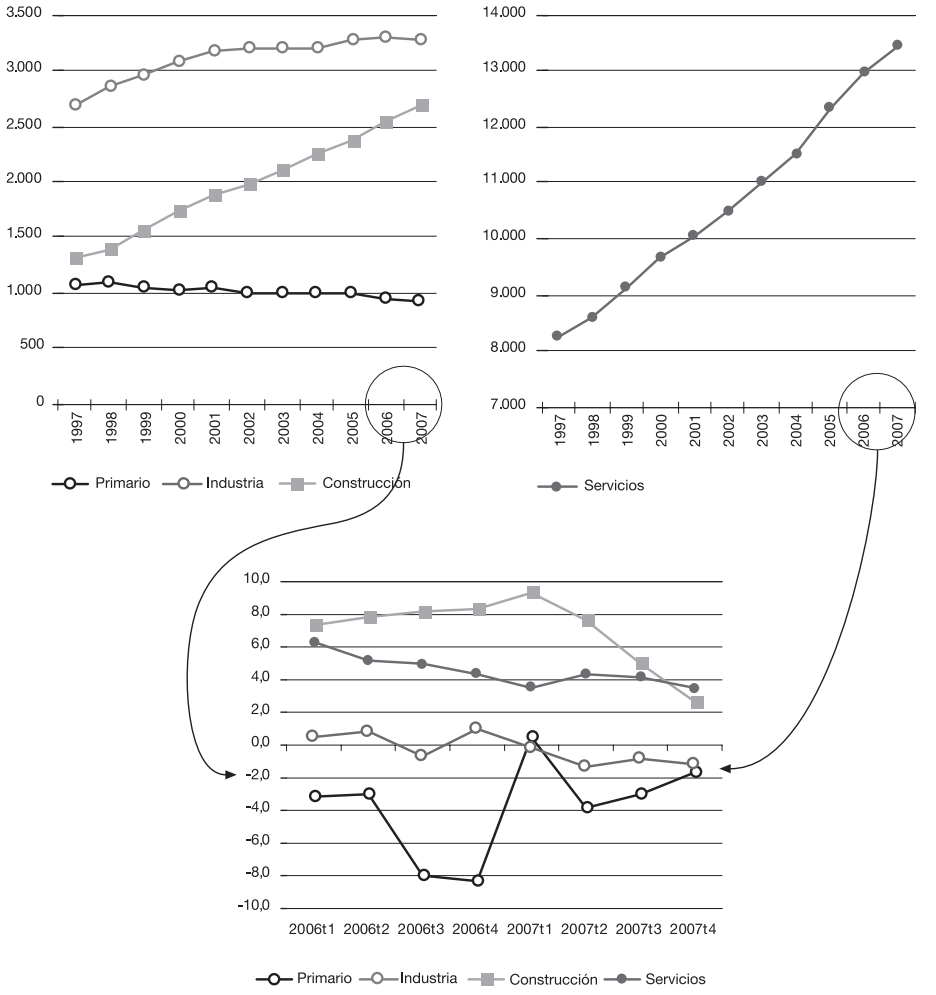


Fuente: SISPE: *Demandantes de empleo, paro registrado, contratos y prestaciones* Enero 2008.

GRÁFICO II-3

EMPLEO POR SECTORES, 1997-2007, Y CRECIMIENTO INTERANUAL, 2006-2007

(Miles de personas, medias anuales y porcentajes de variación sobre el mismo trimestre del año anterior)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

donde la ligera pérdida de empleo del primero (0,3 por 100) dio paso a otras más abultadas (en torno al 1 por 100), en los tres últimos trimestres del año. En los servicios, el descenso, aunque apreciable, fue algo más moderado, con mayores porcentajes de aumento interanual de la ocupación en el segundo y el tercer trimestre del año (4,3 y 4,2

por 100, respectivamente) y crecimientos más bajos en el primero y en el último, que cerró el curso anual con un 3,5 por 100 de incremento sobre el mismo periodo del año anterior. El sector primario, que había iniciado el año con un ligerísimo crecimiento del empleo (0,5 por 100), volvió a perder ocupación en el resto de los trimestres, aunque desde luego con menos intensidad que en 2006.

Lo anterior no significa, de todas formas, que el empleo extranjero en la construcción sufriera un descenso en 2007. Los datos de la EPA (cuadro II-11) muestran que el número de personas ocupadas de nacionalidad extranjera en el sector siguió creciendo más que el correspondiente a las personas de nacionalidad española. La cifra fue, en el cuarto trimestre del año, de cerca de 50.000 empleos extranjeros más en la construcción, casi la tercera parte de la correspondiente a los dos primeros trimestres, pero en el caso de los españoles la reducción fue proporcionalmente mayor, con 17.000 empleos más en el cuarto trimestre frente a más de 71.000 en el primero. De todas formas, a la menor creación de empleo —español y extranjero— en el sector al cierre del año, parece que se vino a añadir una fuerte salida del empleo de extranjeros.

Por otra parte, aumentó ligeramente el empleo extranjero en la industria y se redujo el de nacionalidad española. Esta circunstancia, que no puede asimilarse a un trasvase de empleos entre nacionalidades, ya se había observado en 2006, pero se aceleró a lo largo

CUADRO II-11

EMPLEO POR SECTORES Y NACIONALIDAD, 2005-2007

(Miles de personas, promedios anuales. Variación anual y por trimestre en miles)

Años/ trimestres	Españoles					Extranjeros				
	Primario	Industria	Construcción	Servicios	Total	Primario	Industria	Construcción	Servicios	Total
2005	849,7	3.010,1	1.903,1	11.023,6	16.786,3	149,5	256,7	439,7	1.223,2	2.069,1
2006	788,6	2.986,4	1.972,2	11.383,0	17.130,1	152,8	286,5	551,3	1.470,5	2.461,1
2007	753,0	2.944,7	2.010,3	11.679,2	17.387,1	168,5	297,4	657,9	1.661,4	2.785,1
2005/06 media	–61,1	–23,7	69,1	359,4	343,8	3,3	29,8	111,6	247,4	392,0
2006/07 media	–35,6	–41,7	38,1	296,2	257,0	15,7	10,8	106,6	190,9	324,0
t1	–18,1	–20,7	71,4	243,4	276,0	19,2	7,4	147,2	180,2	353,9
t2	–51,5	–45,6	24,1	385,0	311,8	13,8	2,7	156,5	155,5	328,6
t3	–38,3	–45,2	40,3	304,6	261,4	12,4	17,5	72,8	225,7	328,4
t4	–34,3	–55,3	16,6	251,8	178,8	17,4	15,7	49,9	202,2	285,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

de los sucesivos trimestres de 2007, con un descenso del número de empleos de españoles cifrado en algo más de 55.000 personas en el cuarto trimestre y un aumento en el de extranjeros algo inferior a 16.000 personas. En los servicios, a su vez, se mantuvo relativamente mejor la creación de empleo tanto en la nacionalidad española como en las nacionalidades extranjeras.

Visible menor dinamismo de la hostelería, y fuerte descenso en actividades inmobiliarias

El detalle por ramas de actividad de este panorama sectorial arrojó, en el caso de los servicios, varios puntos críticos en 2007, que vienen a diferenciar estos resultados de los correspondientes a los años anteriores (cuadro II-12). Cuando se atiende a las mayores ramas por volumen de empleo en este sector (entendiendo por tales las que contaban con más de un millón de ocupados), es visible que prosiguió el dinamismo de la denominada otras actividades empresariales, repuntó el comercio minorista y se mantuvo con un buen ritmo la rama de sanidad y servicios sociales. Pero es igualmente visible la fuerte bajada, a menos de la mitad (del 8,6 al 3,4 por 100), de la creación de empleo en la hostelería. En las ramas más relacionadas con la actividad pública, por su parte, se mantuvo, o incluso se acentuó, el tono de muy bajo crecimiento del empleo. A su vez, en las ramas de entre medio y un millón de personas de empleo, se produjo un fuerte descenso en el incremento del empleo correspondiente a la rama de hogares, que pasó de crecer un 11,7 por 100 en 2006 a un 1,2 por 100 en 2007. En las ramas de tamaño intermedio, así como en las más pequeñas, los resultados del año fueron muy diversos, curiosamente muy disparejos también a los de 2006, pero con dos notas destacadas: por un lado, el mayor aumento del empleo en actividades informáticas, con crecimiento del 16,5 por 100 en 2007 que mejoró el ya de por sí buen resultado (9,1 por 100) que se había obtenido en el año anterior; por otro lado, el fortísimo descenso en el aumento de la rama de actividades inmobiliarias, donde el incremento pasó del 15,2 por 100 correspondiente a 2006 al 2 por 100 de 2007 o, lo que es lo mismo, de crear cerca de 23.000 empleos en el primer año a generar menos de 4.000 en el segundo.

Desigual comportamiento en las ramas de la industria

Con la excepción de la metalurgia y los productos metálicos, las ramas industriales de mayor tamaño por empleo tuvieron un buen comportamiento en 2007, mucho mejor en ciertos casos del que habían mostrado en 2006. Así, muebles y otras manufacturas aumentó su número de ocupados en 17.000 personas, casi lo mismo que había perdido en 2006, y la construcción de maquinaria creció en algo más de 13.000 empleos, mientras que en el año anterior se había

CUADRO II-12

EMPLEO EN LAS RAMAS DEL SECTOR SERVICIOS, 2005-2007

(Miles de personas, promedios anuales y variación anual en miles y en porcentajes)

Ramas de servicios (CNAE93)	Empleo (miles)			Var. miles		Var. %	
	2005	2006	2007	05/06	06/07	05/06	06/07
Ramas con más de 1.000.000 de ocupados							
74 Otras actividades empresariales	1.267,4	1.400,7	1.526,3	133,3	125,6	10,5	9,0
52 Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor; reparación efectos personales y enseres domésticos.	1.794,1	1.857,3	1.940,7	63,2	83,4	3,5	4,5
85 Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	1.134,6	1.180,8	1.229,2	46,1	48,5	4,1	4,1
55 Hostelería	1.291,2	1.402,7	1.450,5	111,6	47,8	8,6	3,4
75 Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	1.196,7	1.221,6	1.238,4	24,9	16,8	2,1	1,4
80 Educación	1.090,5	1.108,8	1.112,3	18,3	3,6	1,7	0,3
Ramas con 500.000 a 1.000.000 de ocupados							
51 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	685,3	723,9	763,6	38,6	39,7	5,6	5,5
60 Transporte terrestre; transporte por tubería	569,0	585,5	595,5	16,5	10,0	2,9	1,7
95 Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	682,8	760,6	770,0	77,8	9,4	11,4	1,2
Ramas con 100.000 a 500.000 ocupados							
72 Actividades informáticas	179,3	195,6	227,8	16,3	32,2	9,1	16,5
66 Seguros y planes de pensiones, excepto seguridad social obligatoria	131,6	118,6	130,4	–13,0	11,8	–9,9	9,9
63 Actividades anexas a los transportes; actividades de agencias de viajes	189,8	197,0	216,1	7,2	19,1	3,8	9,7
50 Venta, mantenimiento y reparación de vehículos motor; venta al por menor de combustible para los mismos	407,5	402,4	424,4	–5,1	22,0	–1,3	5,5
65 Intermediación financiera, excepto seguros y planes de pensiones	282,4	305,1	318,3	22,7	13,2	8,0	4,3
92 Actividades recreativas, culturales y deportivas	373,8	377,5	387,6	3,8	10,1	1,0	2,7
93 Actividades diversas de servicios personales	258,4	277,2	283,9	18,8	6,8	7,3	2,4
70 Actividades inmobiliarias	148,3	170,9	174,3	22,6	3,5	15,2	2,0
64 Correos y telecomunicaciones	295,9	299,5	287,8	3,6	–11,7	1,2	–3,9
Ramas con menos de 100.000 ocupados							
61 Transporte marítimo, de cabotaje y por vías de navegación interiores	18,6	17,6	20,3	–1,0	2,8	–5,5	15,6
91 Actividades asociativas	74,2	76,5	87,5	2,2	11,1	3,0	14,5
67 Actividades auxiliares a la intermediación financiera	43,3	48,8	51,4	5,5	2,6	12,7	5,3
90 Actividades de saneamiento público	87,3	84,2	87,2	–3,1	3,0	–3,5	3,5
73 Investigación y desarrollo	37,2	41,4	42,6	4,2	1,2	11,4	2,8
62 Transporte aéreo y espacial	44,0	58,7	57,4	14,7	–1,3	33,5	–2,2
71 Alquiler de maquinaria y equipo sin operario, de efectos personales y enseres domésticos	46,3	48,8	46,1	2,6	–2,7	5,6	–5,5
Total sector*	**12.335,3**	**12.968,4**	**13.471,4**	**633,1**	**503,0**	**5,1**	**3,9**

*Incluye rama 99: organismos extraterritoriales.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

reducido en cerca de 4.000. Pero el conjunto de todos los aumentos, donde cabe añadir a los ya citados el correspondiente a la química (que continuó creciendo a buen ritmo), no fueron suficientes para compensar las pérdidas que se dieron en la mayor parte de las ramas medianas y pequeñas (cuadro II-13). Sobre todo en algunas de las medianas, que vieron acelerar aún más el ritmo de descenso en el que vienen incursas en los últimos ejercicios: madera y corcho, confección, textil y, en menor medida, papel. Estas cuatro ramas perdieron, en conjunto, 51.300 empleos, lo que supone más de la mitad del total de las pérdidas por ramas en la industria. La del textil supuso, ella sola, más del 23 por 100 de esas pérdidas. Pero en términos relativos hubo ramas pequeñas con resultados aún más desfavorables: la fabricación de máquinas de oficina y equipos informáticos perdió cerca de la mitad de su empleo y la industria del tabaco perdió casi un tercio del suyo; la minería energética, la cuarta parte de su ya antes exiguo número de ocupados.

Siguió el protagonismo de los asalariados del sector privado en la creación de empleo

Casi todas las situaciones profesionales que considera la EPA crecieron en número de ocupados en 2007. Las dos categorías que perdieron empleo fueron la de cooperativas, con cerca de 13.000 ocupados menos (un 13,7 por 100 menos) que en 2006, y la de ayudas familiares, que prosiguió su ya larga trayectoria de descenso, con casi 43.000 ocupados menos (un 16 por 100 de descenso). Y de nuevo la mayor parte del aumento del empleo en 2007 tuvo su origen en el de carácter asalariado en el sector privado, con 521.000 ocupados más que en 2006, lo que supone un 3,9 por 100 en promedio anual. En total, en 2007 trabajaron por cuenta ajena en este sector 207.000 varones y 314.000 mujeres más que en el año anterior; en el primer caso, 121.000 extranjeros y 67.000 españoles; en el segundo, 140.000 extranjeras y 167.000 españolas.

El crecimiento fue también muy notable, sobre todo en términos relativos, en las categorías de ocupados por cuenta propia, y muy especialmente en la de empresarios sin asalariados o trabajadores independientes, que aumentó un 4 por 100 en media entre 2006 y 2007, es decir, en cerca de 83.000 personas. Llama la atención además en esta categoría, la importancia del crecimiento en 2007 entre las mujeres, en particular las de nacionalidad española, para explicar el resultado total; y la tendencia de signo contrario (con un ligero descenso) en el caso de sus connacionales varones. Como se explicó en la anterior edición de esta Memoria, el empleo autónomo ya no se

CUADRO II-13

EMPLEO EN LAS RAMAS DEL SECTOR INDUSTRIAL, 2005-2007

(Miles de personas, promedios anuales y variación anual en miles y en porcentajes)

Ramas de la industria y la energía (CNAE93)	Empleo (miles)			Var. miles		Var. %	
	2005	2006	2007	05/06	06/07	05/06	06/07
Ramas con más de 120.000 ocupados							
36 Fabricación de muebles; otras industrias manufactureras	224,5	207,5	224,7	–17,0	17,2	–7,6	8,3
24 Industria química	172,2	185,2	199,4	13,0	14,2	7,5	7,7
29 Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	248,1	244,3	257,5	–3,8	13,2	–1,5	5,4
26 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	206,1	213,2	217,1	7,2	3,8	3,5	1,8
34 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	214,2	221,8	223,0	7,6	1,2	3,6	0,6
15 Industria de productos alimenticios y bebidas	481,7	485,1	487,6	3,5	2,4	0,7	0,5
22 Edición, artes gráficas y reproducción de soportes grabados	190,7	188,5	189,3	–2,2	0,8	–1,2	0,4
28 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	349,6	372,4	367,6	22,8	–4,9	6,5	–1,3
27 Metalurgia	126,5	127,2	121,4	0,8	–5,9	0,6	–4,6
Ramas con 40.000 a 120.000 ocupados							
32 Fabricación de material electrónico; fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicación	8,7	37,2	44,9	–1,6	7,7	–4,0	20,6
35 Fabricación de otro material de transporte	78,8	74,9	78,5	–4,0	3,7	–5,0	4,9
25 Fabricación de productos de caucho y materias plásticas	115,1	105,0	105,1	–10,2	0,2	–8,8	0,1
CB Extracción de otros productos minerales no energéticos	39,3	47,6	46,1	8,3	–1,6	21,1	–3,3
31 Fabricación de maquinaria y material eléctrico	83,1	92,6	88,0	9,5	–4,6	11,5	–4,9
40 Producción y distribuc. energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente	70,2	76,1	72,1	5,9	–4,0	8,4	–5,2
19 Industria del cuero; de artículos de marroquinería y viaje y artículos de guarnicionería, talabartería y zapatería	72,2	68,4	63,7	–3,8	–4,7	–5,3	–6,9
20 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	126,6	116,4	106,1	–10,2	–10,3	–8,0	–8,8
18 Industria de la confección y de la peletería	121,7	104,9	92,9	–16,8	–12,0	–13,8	–11,4
21 Industria del papel	48,3	46,1	40,1	–2,2	–6,0	–4,5	–13,0
17 Industria textil	118,2	113,2	90,1	–5,0	–23,1	–4,2	–20,4
Ramas con menos de 40.000 ocupados							
23 Coquerías, refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	18,3	15,4	17,5	–3,0	2,2	–16,2	14,2
37 Reciclaje	17,7	19,1	20,7	1,4	1,6	7,9	8,2
33 Fabricación equipo médico–quirúrgico, de precisión, óptica y relojería	32,4	37,8	36,5	5,4	–1,3	16,6	–3,5
41 Captación, depuración y distribución de agua	36,4	42,7	39,8	6,4	–2,9	17,5	–6,8
CA Extracción de productos energéticos	21,4	19,0	14,2	–2,4	–4,9	–11,2	–25,6
16 Industria del tabaco	9,0	11,8	8,1	2,8	–3,7	30,7	–31,4
30 Fabricación de maquinas de oficina y equipos informáticos	19,6	19,1	10,2	–0,5	–8,8	–2,6	–46,3
Total sector	3.280,4	3.292,4	3.262,1	12,0	–30,3	0,4	–0,9

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

limita a tipos tradicionales como los de pequeño comerciante o profesional liberal. Las nuevas actividades de servicios, en su mayor parte vinculadas a la difusión de las NTIC, o las nuevas realidades organizativas empresariales, en las que juegan un papel importante los procesos de descentralización productiva, entre otras, han venido a conferir mayor —y distinta— importancia al trabajo autónomo, tanto en términos económicos como de empleo. Quizá ello contribuye a explicar el buen ritmo que aún mostró en 2007.

El empleo asalariado en el sector público aumentó algo más en 2007 que en el año anterior, con casi 31.000 ocupados más, que representaron un incremento del 1,6 por 100, frente al 0,6 por 100 que se observó en 2006. Prosiguió en este sector, de otra parte, el comportamiento muy diferenciado en el empleo según el sexo, con un bajo aumento del masculino (apenas 1.300 asalariados más en 2007), y un crecimiento mucho mayor en el empleo femenino (cerca de 30.000 asalariadas más). Como en el año anterior, la diferencia se amplía si se atiende sólo a las personas de nacionalidad española (cuadro II-14).

Ocupaciones: continuaron las grandes tendencias de los años anteriores

También en las categorías ocupacionales la evolución del empleo en 2007 prosiguió la tendencia de los últimos cinco o seis años, con aumentos mayores en los grupos de la CNO94 de mayor cualificación en el caso de la nacionalidad española y un crecimiento más uniforme en el caso de la nacionalidad extranjera. Hubo no obstante, en 2007, alguna circunstancia llamativa, como es el fuerte incremento entre los extranjeros de la categoría de administrativos. El mayor crecimiento correspondió al grupo 3 de la Clasificación (técnicos y profesionales de apoyo), donde se ocuparon 160.000 personas más que en 2005, lo que supone un aumento del 7,1 por 100, muy por encima del crecimiento correspondiente al total del empleo. Fueron igualmente mayores los aumentos en el grupo 1, de directivos, que creció un 5,2 por 100 (casi 74.000 personas), y en el grupo 2, de técnicos y profesionales científicos e intelectuales, con un incremento del 4,6 por 100 (109.000 personas). A diferencia de lo que se observó en 2005 y en 2006, el grupo de ocupaciones sin cualificación creció por debajo de la media en 2007.

Como se observó en la anterior edición de esta Memoria, la distribución del empleo por ocupaciones muestra algunas diferencias muy notables por sexo y nacionalidad (cuadro II-15), diferencias que acentúan lo que ha dado en llamarse segregación ocupacional, bien por sexo, bien por nacionalidad, bien por ambos rasgos. Las mujeres

CUADRO II-14

EMPLEO POR SITUACIÓN PROFESIONAL, SEXO Y NACIONALIDAD, 2006-2007

(Miles de personas, promedios anuales y variación anual en miles)

Situación profesional/ nacionalidad	Ocupados por sexo					
	2007			Variación 2006-2007		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total situaciones[1]						
Total nacionalidades[2]	20.356,0	11.987,3	8.368,8	608,3	244,7	363,7
Española	17.387,1	10.315,2	7.072,0	257,0	58,9	198,1
Extranjera	2.785,1	1.576,7	1.208,4	324,0	167,2	156,9
Empleador						
Total nacionalidades[2]	1.117,9	842,6	275,3	37,2	29,4	7,8
Española	1.044,1	790,2	253,9	35,3	27,0	8,3
Extranjera	66,1	47,0	19,1	5,2	4,1	1,1
Empresario sin asalariados o trabajador independiente						
Total nacionalidades[2]	2.167,4	1.472,5	694,9	82,7	38,1	44,6
Española	1.951,6	1.320,5	631,1	24,3	–1,1	25,5
Extranjera	194,5	138,0	56,6	54,1	36,2	17,9
Miembro de cooperativa						
Total nacionalidades[2]	79,5	61,9	30,2	–12,7	–5,9	–6,7
Española	75,0	52,5	22,5	–15,5	–8,0	–7,5
Extranjera	4,5	3,6	1,0	3,1	2,2	0,9
Ayuda familiar						
Total nacionalidades[2]	221,9	88,2	133,7	–42,7	–20,4	–22,2
Española	198,4	79,8	118,6	–43,9	–19,2	–24,8
Extranjera	20,6	6,8	13,8	0,7	–2,1	2,8
Asalariados del sector público						
Total nacionalidades[2]	2.913,0	1.391,7	1.521,3	30,8	1,3	29,6
Española	2.868,4	1.368,3	1.500,0	30,2	–3,2	33,4
Extranjera	34,6	19,1	15,5	0,3	5,6	–5,3
Asalariados del sector privado						
Total nacionalidades[2]	13.847,0	8.130,1	5.716,9	521,1	206,7	314,4
Española	11.241,7	6.698,2	4.543,6	233,9	67,4	166,6
Extranjera	2.463,6	1.361,9	1.101,8	261,1	121,3	139,9

[1] Incluye no clasificables por situación profesional.

[2] Incluye doble nacionalidad (española y otra).

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

de nacionalidad española muestran una estructura menos concentrada en algunos grupos ocupacionales que los varones de esta misma nacionalidad, en los que pesa mucho el volumen de ocupados en los grupos 7 y 8, de trabajadores cualificados en la industria y en la

construcción, grupos que apenas tienen presencia entre las mujeres; en estas últimas se da, en cambio, cierto mayor peso de los grupos 4 y 5 (administrativos y hostelería), y también del grupo 9, pero muestran una composición más equilibrada. A su vez, las personas de nacionalidad extranjera se agrupan de manera distinta: ellos, como los españoles, en el grupo 7, pero mucho menos en los grupos 1 a 3 (directivos y técnicos) y mucho más en los grupos 5 (hostelería) y 9 (no cualificados); ellas, a diferencia tanto de sus connacionales varones como de las personas de nacionalidad española en uno y otro sexo, se ocupan casi exclusivamente en estos dos grupos que se acaban de citar.

CUADRO II-15

EMPLEO POR OCUPACIONES, SEXO Y NACIONALIDAD, 2006-2007

(Grandes grupos de la CNO94. Miles de personas, promedios anuales y porcentajes de variación anual)

Ocupaciones (Grupos CNO94)	Españoles			
	2007		% var. 2006-2007	
	Varones	Mujeres	v	m
Total	10.315,2	7.072,0	0,6	2,9
1 Dirección empresas y AAPP	950,4	445,9	4,2	5,0
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1.126,7	1.270,0	2,5	5,5
3 Técnicos y profesionales de apoyo	1.272,3	1.026,2	6,7	7,5
4 Empleados de tipo administrativo	616,5	1.140,2	–1,1	1,2
5 Trabaj. servicios restauración, personales, protección;vendedores comercio	951,7	1.602,3	–1,8	1,7
6 Trabaj. cualificados en agricultura y pesca	358,9	107,9	–7,5	–5,5
7 Trabaj. cualificados ind manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	2.540,9	176,8	–0,8	–10,9
8 Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	1.470,1	225,8	1,4	9,9
9 Trabajadores no cualificados	951,7	1.068,7	–3,4	0,6

Ocupaciones (Grupos CNO94)	Extranjeros			
	2007		% var. 2006-2007	
	Varones	Mujeres	v	m
Total	1.576,7	1.208,4	11,9	14,9
1 Dirección empresas y AAPP	69,3	33,6	11,1	26,8
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	53,2	48,3	4,6	37,2
3 Técnicos y profesionales de apoyo	63,8	44,3	11,4	5,3
4 Empleados de tipo administrativo	32,7	80,7	43,8	22,7
5 Trabaj. servicios restauración, personales, protección;vendedores comercio	176,9	370,0	–0,2	12,4
6 Trabaj. cualificados en agricultura y pesca	31,9	3,3	–1,1	4,8
7 Trabaj. cualificados ind manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	580,9	28,5	22,3	2,7
8 Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	148,6	23,5	11,5	19,3
9 Trabajadores no cualificados	416,7	575,9	5,2	14,8

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

Volvió a retroceder ligeramente el tiempo parcial

En cuanto al trabajo a tiempo parcial, en el promedio del año 2007 creció poco, apenas un 1,6 por 100 (37.000 personas), de manera que volvió a reducirse ligeramente —como ya ocurriera en 2006— la proporción de este tipo de jornada sobre el total del empleo, pasando del 12 al 11,8 por 100 (cuadro II-16). En el caso de los asalariados del sector privado, este tipo de jornada creció con algo más de fuerza, pero no lo bastante para elevar su peso sobre el total, que siguió situado en un 13,3 por 100. Entre las mujeres, se dio

CUADRO II-16

OCUPADOS Y ASALARIADOS POR SEXO Y JORNADA, 2005-2007

(Miles de personas, promedios anuales y porcentaje de tiempo parcial sobre el total en cada caso)

	Total		
	2005	**2006**	**2007**
Varones			
Total	11.388,8	1.742,6	11.987,3
Asalariados del sector público	1.401,1	1.390,5	1.391,7
Asalariados del sector privado	7.624,4	7.923,4	8.130,1
Mujeres			
Total	7.584,5	8.005,1	8.368,8
Asalariados del sector público	1.463,1	1.491,7	1.521,3
Asalariados del sector privado	5.013,5	5.402,6	5.716,9
	A tiempo parcial		
	2005	**2006**	**2007**
Varones			
Total	514,3	507,8	492,3
Asalariados del sector público	52,2	44,7	44,4
Asalariados del sector privado	308,3	327,2	318,0
Mujeres			
Total	1.832,5	1.853,5	1.906,4
Asalariados del sector público	142,6	144,9	138,5
Asalariados del sector privado	1.402,1	1.449,1	1.522,0
	Proporción a tiempo parcial		
	2005	**2006**	**2007**
Varones			
Total	4,5	4,3	4,1
Asalariados del sector público	3,7	3,2	3,2
Asalariados del sector privado	4,0	4,1	3,9
Mujeres			
Total	24,2	23,2	22,8
Asalariados del sector público	9,7	9,7	9,1
Asalariados del sector privado	28,0	26,8	26,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

un aumento de ocupadas con este tipo de jornada en 2007 (cerca de 53.000 personas), mientras que entre los varones se produjo un nuevo descenso, con 15.500 ocupados a tiempo parcial menos que en 2006. Pero no se puede hablar fácilmente de retroceso en esa proporción, pues el cambio estadístico de 2005 pudo haberla elevado incluso por encima de lo real.

En estas cifras es también visible el menor desarrollo del trabajo a tiempo parcial entre los asalariados del sexo femenino en el sector público, circunstancia que puede tener relación con la menor presencia en España del tiempo parcial en algunas ramas de actividad económica, como la educación o la sanidad, ampliamente referida en anteriores ediciones de esta Memoria, pero también con la mayor frecuencia en el sector público de jornadas continuadas y de un número de horas habituales de trabajo diarias por debajo del que se obtiene para el conjunto de los asalariados en el sector privado. Ambas circunstancias harían algo menos difícil la conciliación en este sector.

De todas formas, la distribución del trabajo a tiempo parcial por motivos (cuadro II-17) sigue mostrando que el mayor porcentaje se encuentra en el de no haber podido encontrar trabajo de jornada completa, con un 31 por 100 en el caso de las respuestas

CUADRO II-17

OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR SEXO Y MOTIVO, 2006-2007

(Miles de personas, promedios anuales y porcentajes sobre el total a tiempo parcial en cada caso)

Motivos	Varones				Mujeres			
	Miles		Distribución		Miles		Distribución	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Total	**507,8**	**492,3**	**100,0**	**100,0**	**1.853,5**	**1.906,4**	**100,0**	**100,0**
Seguir cursos de enseñanza o formación	125,7	128,1	24,8	26,0	165,1	150,9	8,9	7,9
Enfermedad o incapacidad propia	19,6	18,9	3,9	3,8	25,0	20,2	1,3	1,1
Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores	7,1	5,5	1,4	1,1	302,7	346,2	16,3	18,2
Otras obligaciones familiares o personales	10,6	18,7	2,1	3,8	265,9	291,3	14,3	15,3
No haber podido encontrar trabajo de jornada completa	161,8	152,7	31,9	31,0	598,1	610,4	32,3	32,0
No querer trabajo de jornada completa	46,8	48,3	9,2	9,8	213,8	247,1	11,5	13,0
Otros motivos	132,3	115,9	26,1	23,5	272,1	230,7	14,7	12,1
No sabe el motivo	3,8	4,2	0,7	0,9	10,7	9,6	0,6	0,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

masculinas y un 32 por 100 en el de las femeninas. El siguiente motivo más frecuente es, en el primer caso, seguir cursos de enseñanza o formación, con nada menos que un 26 por 100 frente a un 8 por 100 entre las mujeres; en el segundo, el cuidado de niños o adultos, con algo más de un 18 por 100 frente a un 1 por 100 entre los varones.

1.2.2. **Evolución de la temporalidad: efectos de la reforma**

Lo más destacado del mercado de trabajo en 2007 es, sin duda alguna, el fuerte aumento del empleo asalariado indefinido. Incluso con la clara menor creación de empleo en el año, así como con un efecto directo de la Ley 43/2006 a priori limitado temporalmente, el empleo indefinido creció nada menos que en cerca de 762.000 personas, un 7,2 por 100, frente a las cifras, siempre por debajo del 4 por 100, en que se habían situado sus incrementos entre 2004 y 2006 (cuadro II-18). Este aumento se conjugó, por primera vez, con un descenso del empleo temporal, cifrado en cerca de 210.000 personas, esto es, un 3,8 por 100. Asimismo, por primera vez en un periodo ya largo se observó una contribución positiva al aumento del empleo indefinido por parte del sector público.

Fuerte reducción de la temporalidad

Como resultado de todo ello, la tasa de temporalidad se redujo en 2,4 puntos porcentuales, una reducción mucho mayor de las que se habían obtenido desde 1997, mayor aún si se atiende al sector privado (2,8 puntos) y, por primera vez en los últimos diez años, acompañada de un descenso de la temporalidad, aunque ligero, en el sector público (0,5 puntos).

En el sector privado de la economía, de hecho, se trata del primer descenso en el volumen de empleo temporal que se recoge desde 1993; la importante diferencia con aquel año —aparte de tratarse de dos coyunturas distintas, una de franca recesión frente a otra de desaceleración— estriba en que en aquel entonces el empleo indefinido llevaba reduciéndose seis años, y aún tardaría otros tres en crecer de manera sustantiva, mientras que en 2007 el empleo indefinido, con diez años de crecimiento ininterrumpido y siempre por encima del 5 por 100, cobró nuevo impulso y aumentó, como se acaba de decir, muy por encima del promedio en los seis años anteriores (gráfico II-4).

CUADRO II-18

ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 1997-2007

(Miles de personas, promedios anuales, y porcentaje de temporales sobre el total. Variaciones anuales en miles de personas y en puntos porcentuales)

Medias años	Total		Sector privado		Sector público		% temporales		
	Indef.	Tempo.	Indef.	Tempo.	Indef.	Tempo.	Total	S. privado	S. público
1997	6.785,5	3.407,6	4.810,7	3.019,0	1.974,9	388,7	33,4	38,6	16,4
1998	7.197,4	3.540,6	5.293,1	3.116,7	1.904,2	424,0	33,0	37,1	18,2
1999	7.761,6	3.799,3	5.871,5	3.331,7	1.890,2	467,6	32,9	36,2	19,8
2000	8.394,7	3.983,5	6.451,0	3.485,7	1.943,7	497,8	32,2	35,1	20,4
2001	8.782,9	4.166,6	6.814,4	3.629,4	1.968,5	537,2	32,2	34,8	21,4
2002	9.183,1	4.288,8	7.155,9	3.724,4	2.027,2	564,4	31,8	34,2	21,8
2003	9.637,7	4.489,7	7.544,3	3.875,4	2.093,4	614,3	31,8	33,9	22,7
2004	9.943,5	4.777,3	7.783,5	4.136,9	2.160,0	640,4	32,5	34,7	22,9
2005	10.333,1	5.169,0	8.186,9	4.451,0	2.146,2	718,0	33,3	35,2	25,1
2006	10.691,4	5.516,7	8.565,0	4.760,9	2.126,4	755,8	34,0	35,7	26,2
2007	11.453,1	5.306,9	9.289,0	4.558,1	2.164,2	748,8	31,7	32,9	25,7
Var. año anterior	**Total**		**Sector privado**		**Sector público**		**% temporales**		
	Indef.	Tempo.	Indef.	Tempo.	Indef.	Tempo.	Total	S. privado	S. público
1997	378,4	133,7	354,5	117,3	23,9	16,4	–0,4	-0,9	0,4
1998	411,8	133,0	482,4	97,7	–70,6	35,3	–0,5	–1,5	1,8
1999	564,3	258,7	578,4	215,1	–14,1	43,6	–0,1	–0,9	1,6
2000	633,0	184,2	579,5	154,0	53,6	30,2	–0,7	–1,1	0,6
2001	388,2	183,1	363,4	143,7	24,8	39,4	0,0	–0,3	1,1
2002	400,2	122,2	341,6	95,0	58,6	27,3	–0,3	–0,5	0,3
2003	454,6	201,0	388,4	151,1	66,2	49,9	–0,1	–0,3	0,9
2004	305,8	287,6	239,2	261,5	66,7	26,0	0,7	0,8	0,2
2005	389,6	391,7	403,4	314,1	–13,9	77,7	0,9	0,5	2,2
2006	358,3	347,8	378,1	310,0	–19,8	37,8	0,7	0,5	1,2
2007	761,7	–209,8	724,0	–202,9	37,8	–7,0	–2,4	–2,8	–0,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

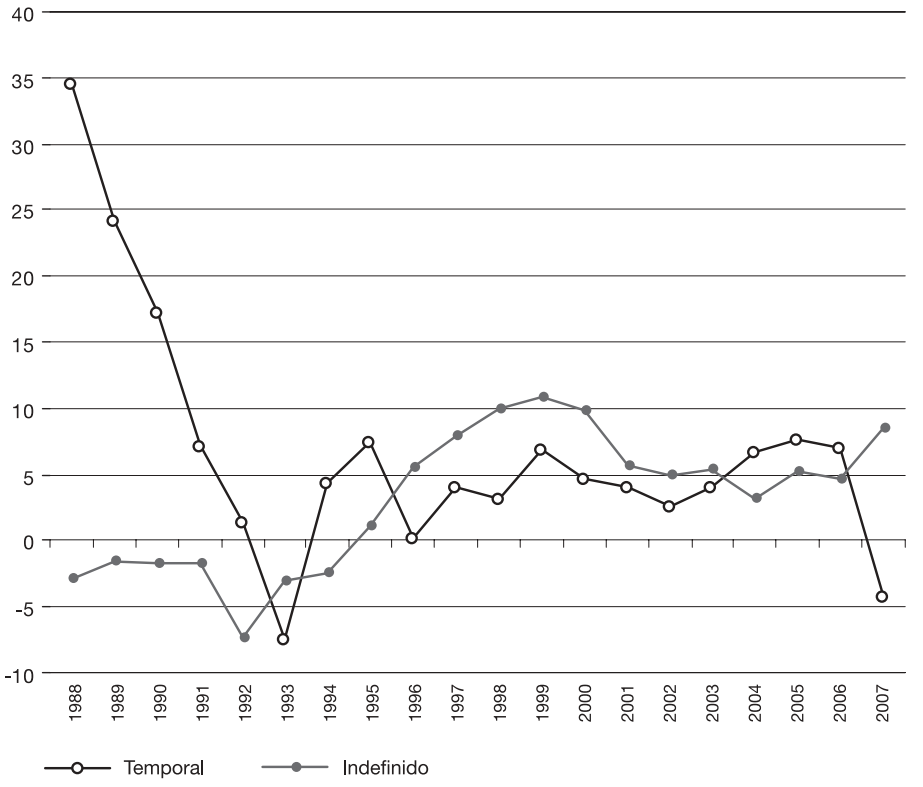
Con todo, y como es habitual en esta Memoria, es preciso recordar que la temporalidad en España requiere, para su reducción sustantiva, resultados ininterrumpidos a lo largo de un amplio periodo. Y ello tanto porque es preciso reducir la inercia que genera el propio volumen de empleo asalariado temporal (cercano a los 5,4 millones de personas en 2007), inercia que en el Informe de 2004 de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social se identificaba en buena medida con el fenómeno denominado «dependencia de la senda», como porque, según se señaló en ocasiones anteriores recordando

una de las conclusiones de ese mismo Informe[32], es preciso romper la «cultura de la temporalidad», relacionada con el citado fenómeno, que ha influido en el mercado de trabajo español desde los últimos años ochenta del pasado siglo hasta la fecha.

GRÁFICO II-4

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO EN EL SECTOR PRIVADO POR TIPO DE CONTRATO, 1988-2007

(Porcentajes de variación sobre el año anterior, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

[32] Véase Memoria CES 2004, pág. 224 y ss. Asimismo, Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social, *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*.

CUADRO II-19

ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO, SEXO Y EDAD, 2005-2007

(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)

Edades/Año		Indefinidos			Temporales			Tasas de temporalidad		
		Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total	2005	10.333,1	6.168,3	4.164,7	5.169,0	2.857,2	2.311,8	33,3	31,7	35,7
	2006	10.691,4	6.330,2	4.361,3	5.516,7	2.983,7	2.533,0	34,0	32,0	36,7
	2007	11.453,1	6.611,3	4.841,8	5.306,9	2.910,5	2.396,5	31,7	30,6	33,1
16-19	2005	69,0	45,4	23,6	275,8	173,7	102,1	80,0	79,3	81,3
	2006	62,8	39,6	23,3	288,9	179,4	109,5	82,1	81,9	82,5
	2007	72,8	47,0	25,8	286,8	183,5	103,3	79,8	79,6	80,0
20-24	2005	543,4	302,1	241,3	940,4	527,0	413,4	63,4	63,6	63,1
	2006	573,7	327,8	246,0	951,9	512,5	439,3	62,4	61,0	64,1
	2007	613,5	344,9	268,6	871,1	479,4	391,8	58,7	58,2	59,3
25-29	2005	1.336,6	723,6	613,0	1.153,7	629,8	523,9	46,3	46,5	46,1
	2006	1.366,5	753,1	613,3	1.189,2	639,0	550,2	46,5	45,9	47,3
	2007	1.451,4	770,4	681,1	1.132,0	623,8	508,2	43,8	44,7	42,7
30-39	2005	3.269,6	1.921,8	1.347,9	1.480,4	818,5	661,9	31,2	29,9	32,9
	2006	3.315,6	1.915,6	1.400,0	1.681,7	925,6	756,1	33,7	32,6	35,1
	2007	3.595,4	2.036,9	1.558,4	1.612,1	897,1	715,0	31,0	30,6	31,5
40-49	2005	2.858,7	1.713,3	1.145,5	899,7	468,7	431,0	23,9	21,5	27,3
	2006	3.007,4	1.768,7	1.238,7	939,3	470,7	468,6	23,8	21,0	27,4
	2007	3.154,2	1.804,4	1.349,8	939,1	476,0	463,1	22,9	20,9	25,5
50-59	2005	1.852,0	1.188,1	663,9	351,5	200,4	151,1	16,0	14,4	18,5
	2006	1.925,2	1.227,1	698,2	393,4	212,4	181,0	17,0	14,8	20,6
	2007	2.089,2	1.292,1	797,1	393,6	210,1	183,5	15,9	14,0	18,7
60-69	2005	398,1	271,3	126,9	65,6	37,9	27,6	14,1	12,3	17,9
	2006	431,7	292,1	139,6	70,1	42,7	27,4	14,0	12,7	16,4
	2007	467,0	308,5	158,5	67,9	38,5	29,3	12,7	11,1	15,6

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

El descenso de la temporalidad alcanzó a todas las edades y más a las mujeres

En todos los grupos de edad aumentó el número de asalariados con contrato indefinido y se redujo el correspondiente a los que tenían uno de carácter temporal (cuadro II-19). El crecimiento del empleo estable fue, por otro lado, notablemente mayor en el caso femenino, tanto en términos relativos como en número de personas, y muy especialmente en grupos de edades jóvenes e intermedias (de 25 a 49 años). En el total de edades, en 2007 trabajaron 480.500 mujeres asalariadas con contrato indefinido más que en el año anterior (un 11 por 100 de aumento respecto del año anterior), frente a 281.000 varones más (un 4,4 por 100). En el grupo de 25 a 29 años, los crecimientos fueron, respectivamente, un 11,1 y un 2,3 por 100; en el de 30 a 39 años, un 11,3 y un 6,3 por 100; y en el de 40 a 49 años, un 9 y un 2 por 100. Así, se redujo notablemente la desventaja de las mujeres en cuanto a mayor

temporalidad. No obstante, sigue habiendo, a partir de los 40-49 años, cinco puntos más de temporalidad entre las mujeres.

Ya se expusieron en la anterior edición de esta Memoria los contenidos del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo, plasmado posteriormente en la Ley 43/2006. Dichos contenidos perseguían, entre otros fines, un incremento de la estabilidad en el empleo que, a tenor de los datos que se acaban de explicar, referidos a la población asalariada según la EPA, ha sido muy notable. Procede ahora estudiar, con datos relativos a los contratos registrados (cuadros II-20 y II-21), el efecto en los flujos de entrada al empleo indefinido y deslindar el correspondiente a conversiones, a contratos indefinidos ordinarios y a bonificados.

La reforma también impulsó la contratación indefinida ordinaria

Sobre esta cuestión, en primer lugar, cabe recordar que el efecto inicial de la reforma se cifró en más de 520.000 conversiones (de contratos temporales en indefinidos) acogidas al plan extraordinario establecido al efecto, así como más de 170.000 contratos indefinidos nuevos acogidos al Programa de fomento del empleo[33] de la Ley.

Más allá de tales resultados, el ritmo de contratación indefinida se ha mantenido a lo largo de 2007. De hecho, la contratación indefinida de carácter ordinario habría recibido un notable impulso coincidiendo con la reforma (gráfico II-5), mientras que los contratos indefinidos de fomento no parecen haberse visto más estimulados por las nuevas bonificaciones contenidas en la Ley 43/2006 en relación a otras anteriores.

Al mismo tiempo, la evolución de la contratación indefinida por tipo de contrato está relacionada con la estabilidad en el empleo, en el sentido de que la contratación indefinida vía conversión parece la más estable, lo que puede responder a que previamente a la conversión ha habido tiempo suficiente, mediante otras formas de contratación, para que una vez decidida ésta, la relación laboral se mantenga. En cambio, los contratos indefinidos de fomento son los menos estables, mientras que los contratos ordinarios se sitúan en un término medio y la estabilidad depende más bien de que el trabajador y la empresa ajusten sus necesidades laborales y productivas. Esta con-

[33] El Programa se detallará en el epígrafe siguiente, al hilo de la exposición sobre las políticas activas, puesto que es una pieza importante de las mismas en España.

CUADRO II-20

CONTRATOS POR TIPO EN 2007

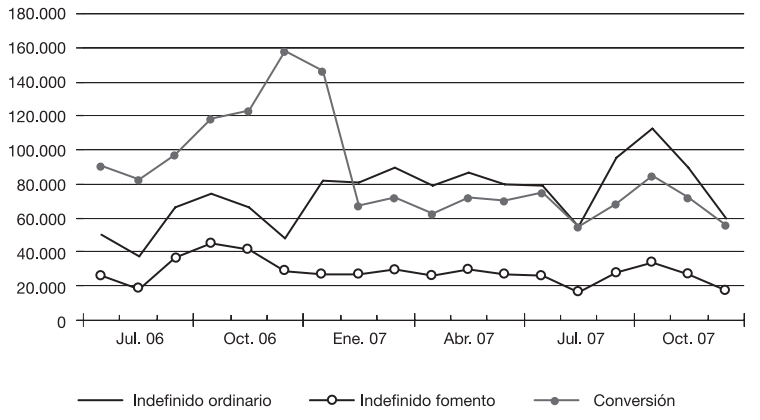
Contratación	2007		Variaciones					
			Mensual (nov.)		Interanual (dic. 06)		Anual	
Indefinida	Diciembre	Acumulada	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Contratación ordinaria	59.798	989.589	–29.758	–33,2	12.029	25,2	334.389	51,0
Contratación de fomento	17.703	315.489	–9.131	–34,0	–11.122	–38,6	–35.274	–10,1
Conversión	56.291	902.210	–16.237	–22,4	–101.346	–64,3	–247.275	–21,5
Temporales	1.127.835	16.419.516	–275.576	–19,6	–24.440	–2,1	43.238	0,3
Total	**1.261.627**	**18.626.804**	**–330.702**	**–20,8**	**–124.879**	**–9,0**	**95.078**	**0,5**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

tratación tiene como objetivo la búsqueda de un profesional laboral adecuado a un puesto específico, normalmente con una determinada cualificación y competencias. A pesar de que no existe información suficiente que permita relacionar la estabilidad en el empleo con el tipo de contratación indefinida, sí parece que un conocimiento mayor de estas relaciones, que vienen a definir lo que podría denominarse como la «estabilidad de la estabilidad», podría contribuir a valorar de manera más ajustada los efectos de la reforma y, así, a un óptimo diseño de las políticas de empleo.

GRÁFICO II-5

IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL EN LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

CUADRO II-21

CONTRATOS BONIFICADOS EN 2007 ACOGIDOS A LA LEY 43/2006

(Datos acumulados)

Total de contratos	Contratos indefinidos								Contratos temporales		Total
	Contratos indefinidos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Minusválidos		Conversiones				
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número
Según colectivos de fomento de contratación indefinida											
Mujeres desempleadas u ocupadas con menor índice de empleo			8.137	2,6							8.137
Jóvenes varones 16-30 años			204.540	64,8							204.540
Mayores 45 años			88.776	28,1							88.776
Personas con discapacidad			2.830	0,9	10.421	79,6					13.251
Desempleados inscritos 6 o más meses			11.206	3,6							11.206
Conversiones							531.959	93,8			531.959
Otros colectivos	117.751	100,0			2.675	20,4	35.406	6,2	113.113	100,0	268.945
Según colectivos objeto de bonificación											
Mujeres desempleadas	87.778	74,6	79.629	25,2							167.407
Mujeres contratadas en los 24 meses siguientes al alumbramiento	2.507	2,1	1.648	0,5							4.155
Desempleados inscritos 6 o más meses	1.276	1,1	5.399	1,7							6.675
Desempleados mayores de 45 años	9.298	7,9	76.749	24,3					76	0,1	86.123
Jóvenes de 16-30 años	15.549	13,2	100.351	31,8			2.205	0,4			118.105
Maternidad, adopción y acogimiento									62.470	55,2	62.470
Personas con discapacidad	830	0,7	2.404	0,8	13.096	100,0	3.176	0,6	36.368	32,2	55.874
Trabajadores en riesgo de exclusión	393	0,3	542	0,2					1.795	1,6	2.730
Conversión a indefinido acogido a bonificación							150.242	26,5			150.242
Otros colectivos	110	0,1	53						12.404	11,0	12.567
No bonificados			48.714	15,4			411.742	72,6			460.456
Total	**117.741**	**100,0**	**315.489**	**100,0**	**13.096**	**100,0**	**567.365**	**100,0**	**113.113**	**100,0**	**1.126.804**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Estadística de contratos.

1.2.3. **Instrumentos de las políticas activas de empleo: situación en 2007**

En lo relativo a la evolución de las políticas activas de empleo (PAE), cabe distinguir dos grandes categorías de actuaciones: las relativas a los programas de fomento y de gestión del empleo y las relativas a las acciones de formación. Entre las primeras se encuentran las

acciones de información y orientación para desempleados y el apoyo a la búsqueda de empleo, la modernización de los servicios públicos de empleo, los planes de contratación temporal para desempleados, los incentivos para la contratación de discapacitados y el apoyo al autoempleo. Entre las segundas, además de la formación ocupacional y continua, se cuentan las escuelas taller y casas de oficio.

Por lo que se refiere a las actuaciones de fomento y gestión del empleo, la Ley 43/2006, para la Mejora del crecimiento y del empleo recogía, como ya se ha indicado, actuaciones dirigidas a crear empleo estable, impulsando la contratación indefinida, reduciendo la tasa de temporalidad, mejorando la protección de los trabajadores ante la falta de empleo y modernizando los Servicios Públicos de Empleo[34]. No obstante, a pesar de que desde entonces se ha avanzado en el desarrollo normativo para la puesta en marcha de acciones concretas, dirigidas principalmente a favorecer la incorporación al mercado de trabajo de colectivos específicos (mujeres, personas con discapacidad, colectivos en riesgo de exclusión, entre otros), quedan todavía cuestiones pendientes.

Entre ellas está la modernización del SPEE, que debía haber sido la base para el diseño y desarrollo de un Plan Global de modernización dirigido a mejorar la calidad de los servicios. Asimismo, se debería haber abordado una reforma global de las políticas activas de empleo en busca de una mayor eficacia de las mismas, con especial atención a las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, así como población inmigrante diseñando medidas, en este último caso, para favorecer su integración laboral. También se planteaba la necesidad de regular el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación: servicios públicos de empleo, entidades colaboradoras, agencias de colocación y empresas de recolocación. Por todo ello, sigue siendo necesario abordar esta tarea, fruto del compromiso en el marco del diálogo social, para lograr un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo, máxime en una situación como la actual, en que la desaceleración de la actividad económica se está empezando a trasladar al mercado de trabajo y afecta ya a determinados colectivos.

[34] Véase a este respecto una relación más detallada en la Memoria CES 2006, epígrafe 1.2.2.

Configuración del Sistema Nacional de Empleo

En esta línea, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley de Empleo en diciembre de 2003, resulta muy positivo el desarrollo reglamentario del Sistema Nacional de Empleo y de los instrumentos de coordinación del mismo (recuadro II-6)[35], cuyo objetivo es reforzar el funcionamiento del Sistema, mediante la regulación de los órganos e instrumentos de cooperación y coordinación de las políticas de empleo entre las distintas administraciones, y que se espera permita un mejor y más transparente funcionamiento del conjunto del sistema.

Por lo que se refiere a la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, la existencia del SISPE desde mediados de 2005 ha permitido mejorar la recogida de la información utilizada para las estadísticas de paro registrado, a la vez que la publicación desde 2006 del indicador de ocupabilidad de los desempleados resulta útil para determinar los colectivos de atención preferente de las políticas activas de empleo.

Perfil de beneficiarios de las PAE: indicador de ocupabilidad

El conocimiento del perfil de los parados y, en relación a ello, de las variables que condicionan la salida o permanencia de su situación de paro que, a su vez, deben guiar la atención de los servicios públicos de empleo ha mejorado sustancialmente con la disponibilidad de este indicador[36], aunque parece que todavía no se está utilizando adecuadamente para determinar los colectivos beneficiarios de las políticas activas.

La combinación de las variables consideradas para el cálculo de este indicador (antigüedad en el desempleo, ámbito geográfico de búsqueda, número de ocupaciones demandadas inferior a tres y percepción del subsidio de mayores de 52 años o beneficiario del programa de Renta Activa de Inserción) se ha formulado para establecer cuatro grados de ocupabilidad, entendida como probabilidad de abandonar el desempleo en función del cumplimiento de los requisitos anteriores: muy bajo, bajo, medio y alto.

[35] La Ley establecía un nuevo modelo de definición y gestión de las políticas, mediante la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas para lograr la máxima efectividad, movilizando y optimizando todos los recursos disponibles. Para ello, establecía el Sistema Nacional de Empleo como instrumento central y dos órganos: Conferencia de Asuntos Laborales y Consejo General del SNE. Su novedad demandaba un desarrollo específico que, sin embargo, no se ha producido hasta cuatro años después, con el RD 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003 en Materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo.

[36] Véase en este sentido Memoria CES 2006, epígrafe 1.2.3.

RECUADRO II-6

SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO: ÓRGANOS E INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN

(Real Decreto 1722/2007)

ÓRGANOS	**Configuración del Sistema Nacional de Empleo (SNE)**	
	Integrado por el SPEE y los SPE de las comunidades autónomas	
	Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales	
	Funciones	Adoptar los acuerdos que procedan para la coordinación de la política de empleo. Informar los Planes de Ejecución de la EEE y velar por su aplicación en el PNR. Aprobar el programa anual de trabajo del SNE. Acordar los criterios de distribución de los créditos presupuestarios destinados a las comunidades autónomas. Ser informado sobre proyectos de normas conforme a la Ley de Empleo. Informar sobre proyectos de convenios de colaboración. Analizar e informar de la situación del mercado de trabajo y sus perspectivas futuras, para lograr la adecuación de las PAE al mercado laboral. Informar sobre reserva de crédito establecida en el presupuesto de gasto del SPEE. Adoptar los acuerdos dirigidos al impulso y coordinación de la adaptación de los servicios públicos de empleo a las necesidades del mercado de trabajo y aquellos orientados a la cooperación y colaboración entre el SPEE y los SPE de las comunidades autónomas. Conocer los resultados de las evaluaciones del SNE. Elaborar planes y programas conjuntos de actuación. Cooperar en la determinación de objetivos comunes y acciones en relación al fomento de empleo. Intercambiar información y criterios en relación con la política laboral en el ámbito de la Unión Europea. Organizar actividades de estudio, formación y divulgación. Poner a disposición de sus miembros documentos, datos y estadísticas precisas para el desempeño de sus funciones.
	Consejo General	
	Órgano consultivo de participación institucional de las Administraciones públicas y de los interlocutores sociales en materia de política de empleo	
	Funciones	Informar las propuestas normativas sobre ordenación de las políticas activas de empleo. Formular propuestas de política de empleo nacional sobre objetivos y prioridades para el Programa Anual de Trabajo del SNE, informar sobre el mismo y conocer su grado de ejecución y resultados. Informar los planes de ejecución de la EEE y conocer los informes de seguimiento de los mismos efectuados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Proponer mecanismos que garanticen la coordinación y cooperación del SPEE y los SPE de las comunidades autónomas en materia de empleo, trabajo, formación y política laboral de emigración, en el ámbito de sus competencias, prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo. Proponer mecanismos de evaluación de las estructuras, medidas y acciones del SNE con el fin de adecuarlas a las necesidades reales del mercado laboral, así como conocer los resultados de las mismas y realizar propuestas de mejora. Conocer los programas anuales de trabajo del SPEE y de los SPE de las comunidades autónomas referentes a investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado de trabajo, emitir recomendaciones y proponer acciones sobre las materias antes mencionadas. Desarrollar las funciones que le correspondan en materia de formación profesional para el empleo, e informar sobre cuestiones relacionadas con las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, que les puedan ser sometidas por las administraciones públicas, así como emitir propuestas y recomendaciones al respecto. Conocer, con carácter general, los acuerdos alcanzados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. Las demás funciones que resulten propias de su condición de órgano consultivo de participación del SNE.
	Composición	Un presidente Tres vicepresidentes: elegidos de entre sus vocales por las comunidades autónomas las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales. 75 vocales, de los que 18 serán en representación de la AGE, 19 en representación de cada comunidades autónomas y ciudades autónomas, 19 por parte de las organizaciones empresariales y 19 por parte de las organizaciones sindicales.

RECUADRO II-6 *(continuación)*

SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO: ÓRGANOS E INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN

(Real Decreto 1722/2007)

INSTRUMENTOS	**Configuración del Sistema Nacional de Empleo (SNE)**
	Integrado por el SPEE y los SPE de las comunidades autónomas
	Programa anual de trabajo del SNE
	Incluirá un conjunto de medidas integradas y coordinadas, que englobe los objetivos y actividades a cumplir por los SPE: objetivos cuantitativos y cualitativos de actuación, prioridades y colectivos de atención preferente, las tareas y actividades a desarrollar, el plazo de ejecución de cada una de ellas y los indicadores de seguimiento.
	Planes de ejecución de la EEE
	Reflejarán el conjunto de políticas, medidas, acciones y su financiación necesarios para aplicar la EEE en España
	Serán realizados por el MTAS contando con la participación de las comunidades autónomas, y los departamentos ministeriales implicados, y deberán ser aprobados por el Gobierno.
	Contendrán las políticas de empleo y de mercado de trabajo estatales y de las comunidades autónomas, que se enmarcan en la EEE.
	Contendrán medidas coordinadas e integradas con el resto de políticas de origen estatal y de la Unión Europea.
	Las organizaciones empresariales y sindicales participarán en su elaboración, seguimiento y evaluación.
	SISPE
	Instrumento técnico de coordinación cuya finalidad es establecer los protocolos para el registro de datos comunes y la integración de la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo que llevan a cabo los SPE.
Se deberá realizar una evaluación externa del SNE cada tres años, examinando la adecuación de las estructuras, medidas y acciones a la situación del mercado de trabajo, teniendo en cuenta los costes y la eficacia del conjunto del sistema e incluyendo las propuestas necesarias de mejora.	

Los datos a finales de 2007 reflejaban que el 16,1 por 100 de los parados registrados tenía un grado de ocupabilidad muy bajo, el 30,6 por 100 bajo, el 36,4 por 100 medio y tan sólo un 17,2 por 100 un grado de ocupabilidad alto (cuadro II-22). Así, un 47 por 100 de la población desempleada tiene una probabilidad baja o muy baja de encontrar empleo, que se acentúa en el caso de las mujeres y de los mayores de 45 años. Por nivel de estudios, aunque se observa que el grado de ocupabilidad mejora ligeramente al aumentar el nivel educativo, los desempleados tienen mayoritariamente un grado bajo, y tan sólo los que han continuado su formación después de la educación secundaria llegan a un grado medio de ocupación. En cualquier caso, el nivel de estudios no parece condicionar un nivel alto de ésta. Por sectores, la menor ocupabilidad se registra en la industria y la mayor en la construcción y los servicios. Por comunidades autónomas, entre el 25 y 30 por 100 de los parados registran un índice de ocupabilidad alto en Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y País Vasco, mientras, por el contrario, entre el 50 y el 60 por 100 registran un grado de ocupabilidad bajo o muy bajo en Aragón, Cataluña, Ceuta, Extremadura, Murcia y La Rioja.

CUADRO II-22

OCUPABILIDAD DE LOS PARADOS REGISTRADOS POR EDAD, SEXO, NIVEL DE ESTUDIOS Y SECTOR DE ACTIVIDAD, 2007

(Porcentaje de parados registrados. Datos a final de año)

		Muy baja	Baja	Media	Alta
Sexo	Hombres	13,4	31,3	37,2	18,0
	Mujeres	18,1	30,1	35,3	16,5
Menores de 25 años	Total	2,3	31,5	44,6	21,6
	Hombres	1,5	33,2	44,4	20,8
	Mujeres	3,1	29,7	44,7	22,5
25-45 años	Total	6,5	30,4	41,4	21,7
	Hombres	3,8	31,1	42,3	22,8
	Mujeres	8,2	30,0	40,8	21,0
Mayores de 45 años	Total	33,9	30,6	26,1	9,4
	Hombres	31,3	30,9	27,3	10,4
	Mujeres	35,7	30,3	25,2	8,7
Nivel de estudios	Sin estudios	22,4	39,2	29,7	8,7
	E. primarios	24,4	35,1	31,0	9,5
	E. secundarios	22,8	35,2	31,4	10,7
	Postsecundarios	15,8	30,6	36,8	16,8
Sectores	Agricultura	14,6	30,3	37,6	17,5
	Industria	24,9	32,1	29,8	13,1
	Construcción	11,3	32,6	39,1	17,0
	Servicios	14,8	28,9	37,3	19,0
	Sin empleo anterior	19,6	36,5	32,7	11,2
Total		**16,1**	**30,6**	**36,4**	**17,2**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Programa de Fomento de Empleo

Ya se anticipó en el epígrafe anterior que la Ley 43/2006 para la Mejora del crecimiento y el empleo estableció el nuevo Programa de Fomento de Empleo[37], actualmente vigente, cuyo objetivo principal es impulsar la contratación indefinida, mediante bonificaciones desde el inicio de la relación de trabajo, desincentivando indirectamente el recurso a la contratación temporal como vía de entrada. Este nuevo Programa, entre otras medidas, establece un conjunto de bonificaciones cuyo objetivo, para mejorar la igualdad de oportunidades, es apoyar la incorporación laboral estable de algunos colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. En este sentido, se incluyen bonificaciones para favorecer la contratación de mujeres, jóvenes, per-

[37] Véase Memoria CES 2006, epígrafe 1.2.3.

sonas con discapacidad y mayores de 45 años, con carácter general, pero también en situaciones aún más desfavorables (cuadro II-23).

Además de estas bonificaciones, la Ley 43/2006 mandaba al Gobierno, previo acuerdo con los interlocutores sociales, poner en marcha un conjunto de medidas orientadas asimismo a reducir las desigualdades mediante el impulso a la inserción en el mercado de trabajo de distintos colectivos. En concreto, se incluían medidas encaminadas a regular la transición de los jóvenes al mercado de trabajo, mejorar la empleabilidad de las personas con discapacidad, mediante la elaboración de una «estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad» en el periodo 2007-2008, e impulsar la contratación de trabajadores en situación de exclusión social mediante el desarrollo de la regulación del régimen de las empresas de inserción.

Empleo de personas con discapacidad

Si bien no se ha desarrollado todavía la citada estrategia global, sí se ha realizado a lo largo del año algún avance en relación a este colectivo. Así, el Real Decreto 870/2007 desarrolla la regulación normativa del programa de empleo con apoyo, como medida de fomento del empleo dirigida a personas con discapacidad, demandantes de empleo o trabajadores contratados por centros especiales de empleo, siempre que su grado de discapacidad sea igual o superior al 65 por 100 en el caso de discapacidad física o sensorial y el 33 por 100 en el caso de discapacidad intelectual, así como también las personas con enfermedad mental o parálisis cerebral. La norma persigue dar respuesta a la existencia de distintas necesidades laborales en el conjunto de personas con discapacidad, habida cuenta de la diversidad y pluralidad de este colectivo.

Las acciones de empleo con apoyo requieren tratamientos más intensos y diferenciados para estimular la empleabilidad de los trabajadores con ese grado de discapacidad, y dado que tienen mayores dificultades de inserción. Por ello, deben incluir un conjunto de actuaciones de orientación y acompañamiento, labores de acercamiento y ayuda mutua entre el trabajador, el empleador y el resto de trabajadores de la empresa, apoyo en el desarrollo de habilidades y adiestramiento para el puesto de trabajo, seguimiento y evaluación del proceso de inserción, y asesoramiento e información a la empresa sobre las necesidades y adaptación al puesto. Estas actuaciones serán desarrolladas por preparadores laborales especializados, que

CUADRO II-23

BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN

(Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo)

Colectivos	Descripción		Cuantía anual (en euros)	Duración
Bonificaciones a la contratación indefinida				
Mujeres	Desempleadas, así como las víctimas de violencia de género.		850	4 años
	Contratadas en los 24 meses siguientes al parto y contratadas después de 5 años de inactividad laboral, si han trabajado al menos 3 años.		1.200	4 años
Mayores de 45 años			1.200	Vigencia del contrato
Jóvenes de 16 a 30 años			800	4 años
Otros colectivos y situaciones especiales	Parados de al menos 6 meses y trabajadores en situación de exclusión social.		600	4 años
	Personas con discapacidad.	General	4.500	Vigencia del contrato
		Mujeres	5.350	
		Mayores de 45 años	5.700	
	Personas con discapacidad severa.	General	5.100	
		Mujeres	5.950	
		Mayores de 45 años	6.300	
	Conversiones en indefinidos de contratos formativos, de relevo y sustitución por jubilación.		500	4 años
Plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo				
Conversiones en indefinidos de contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo y de sustitución por jubilación, celebrados antes del 01/07/2006, siempre que la conversión se realice antes del 01/01/2007.			800	3 años
Bonificaciones en supuestos excepcionales de contratación temporal				
Personas con discapacidad contratadas mediante contrato temporal de fomento del empleo	En general	Varones < 45	3.500	Vigencia del contrato
		Varones > 45	4.100	
		Mujeres < 45	4.100	
		Mujeres > 45	4.700	
	Con discapacidad severa	Varones < 45	4.100	
		Varones > 45	4.700	
		Mujeres < 45	4.700	
		Mujeres > 45	5.300	
Víctimas de violencia de género o doméstica.			600	Vigencia del contrato
Personas en situación de exclusión social.			500	Vigencia del contrato
Bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido				
Contratos de carácter indefinido de trabajadores de 60 o más años con una antigüedad en la empresa de 5 o más años.			50% de aportación empresarial[1]	Vigencia del contrato
Mujeres con contrato suspendido (indefinido o temporal) reincorporadas tras la maternidad.			1.200	4 años
Bonificaciones para contratación de personas con discapacidad por los centros especiales de empleo				
Contratos indefinidos o temporales.			100% de aportación empresarial[2]	Vigencia del contrato

[1] Por contingencias comunes excluyendo la incapacidad temporal, con aumento anual del 10 por 100, hasta máximo 100 por 100.

[2] Incluyendo accidentes de trabajo y enfermedad profesional y cuotas de recaudación conjunta.

Fuente: MTAS.

deberán ser contratados por los promotores de este tipo de proyectos que, a su vez, serán beneficiarios de subvenciones para financiar los costes laborales y de seguridad social de los preparadores.

Inserción laboral de trabajadores en situación de exclusión

A finales de 2007, dando cumplimiento al mandato recogido en la Ley 43/2006 en relación al impulso a la contratación de trabajadores en riesgo de exclusión, se aprobó la Ley 44/2007, para la Regulación del régimen de las empresas de inserción[38]. La incorporación al mercado laboral de estas personas es, junto con su integración social, un objetivo clave de las políticas de inclusión y de empleo. A través de la citada norma se regulan las empresas de inserción, que constituyen un tipo especial dentro de las empresas de carácter social, siendo un instrumento fundamental para desarrollar iniciativas de apoyo a la integración laboral y social de las personas en riesgo de exclusión. Mediante una prestación laboral en estas empresas se facilita la transición del colectivo al empleo ordinario.

Para ello se considera necesario desarrollar itinerarios de inserción, dentro de los cuales se enmarcaría la actividad laboral en la empresa de inserción, incluyendo también actuaciones de orientación dirigidas a potenciar las capacidades de las personas a través de los conocimientos técnicos, habilidades sociolaborales y adecuación de las prioridades, en función de las posibilidades del individuo y del mercado laboral. Igualmente, se deberían realizar actuaciones de seguimiento y apoyo una vez finalizada la estancia en las empresas de inserción.

El impulso a la incorporación al mercado de trabajo de estos colectivos en riesgo de exclusión, con especiales dificultades de inserción y pertenecientes a colectivos socialmente desfavorecidos, se promueve mediante distintas ayudas para su contratación. En particular, se proveen una bonificación de 850 euros al año en las cuotas a la Seguridad Social, con cargo al Programa de Fomento de Empleo, y un conjunto de subvenciones para compensar los sobrecostes laborales por la menor productividad de estas personas en la actividad empresarial y las ayudas correspondientes al seguimiento del itinerario de inserción social.

[38] El Anteproyecto de Ley para la Regulación del régimen de las empresas de inserción fue objeto de dictamen preceptivo por el Consejo Económico y Social. Dictamen CES 6/2007, aprobado en sesión del Pleno de 20 de junio de 2007. Véase para un mayor detalle epígrafe II.2.4.4 de esta Memoria.

Políticas de empleo dirigidas a impulsar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo

Además de las medidas para el fomento del empleo estable entre las mujeres de la Ley 43/2006, la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres[39], también vino a señalar algunas actuaciones en materia de empleo, poniendo especial atención en la necesidad de establecer acciones concretas dirigidas a favorecer la conciliación de la vida personal/familiar y laboral, dadas las restricciones que esto supone, no sólo para favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, sino también para el propio desarrollo de sus carreras profesionales. Asimismo, reconoce y amplía derechos en los ámbitos de las relaciones laborales y de la protección social (recuadro II-7).

RECUADRO II-7

POLÍTICAS DIRIGIDAS A INCREMENTAR LA PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA

(Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres)

Fomento de empleo	Sistema de bonificaciones a la contratación de mujeres, estimulando su incorporación al mercado laboral según la Ley 43/2006.
	Impulsar la contratación indefinida desde el inicio del contrato.
	En la conversión de contratos temporales a fijos, establecer criterios que favorezcan a las mujeres que, en igualdad de condiciones y méritos, se encuentren afectadas en mayor medida que los hombres por el nivel de temporalidad.
Formación	Potenciar la formación como forma de reforzar la empleabilidad de las mujeres y favorecer su permanencia en el mercado de trabajo.
	En relación a la formación, garantizar que los sistemas de selección y la adecuación de las necesidades formativas responde a criterios técnicos, objetivos y neutros por razón de género.
Conciliación de la vida personal/ familiar y laboral	Tratamiento de la jornada laboral, vacaciones y programación de la formación de forma que permita conciliar las necesidades productivas y la vida privada y familiar.
	Derecho del trabajador/a a adaptar la duración y distribución de su jornada de trabajo o el de la mujer a acumular el permiso de lactancia en jornadas completas.
	Derecho a reducir jornada entre un octavo y la mitad por cuidado de menores de ocho años o personas con discapacidad.
	Reconocimiento del derecho de un permiso de paternidad autónomo del de la madre por nacimiento, adopción o acogimiento.
Medidas en materia de Seguridad Social	Reconocimiento de las prestaciones de permiso por paternidad y de riesgo durante la lactancia y cómputo como periodo de cotización efectiva del permiso de maternidad o paternidad que subsista a la fecha de extinción del contrato de trabajo y se inicie durante la percepción de la prestación por desempleo. Creación de un subsidio por maternidad para las trabajadoras que no reúnan el periodo de cotización mínima para acceder a la prestación por maternidad.
	Consideración como periodo de cotización efectiva de los dos primeros años de excedencia por cuidado de hijo y del primero por cuidado de familiares y consideración como cotizada de la totalidad de la jornada de trabajo en estos supuestos de excedencia inmediatamente posteriores a una reducción de jornada o de reducción por cuidado de hijos o de familiares. No descuento de la prestación por desempleo del tiempo de permiso de maternidad y paternidad. Reconocimiento del subsidio de maternidad y del permiso de paternidad a los trabajadores autónomos y la inclusión de este último en los contratos formativos.

[39] El Anteproyecto fue objeto del preceptivo Dictamen CES 8/2006, aprobado en abril de 2006, con voto particular del Grupo Segundo. Véase para un mayor detalle, Memoria CES 2006, epígrafe II.2.4.1 y III.10.2.1.

Formación para el empleo

Durante 2007 se ha avanzado de forma importante en la elaboración de la normativa necesaria para poner en marcha el nuevo sistema de formación para el empleo acordado entre los interlocutores sociales en 2006, tras la firma del IV Acuerdo Nacional de Formación y del Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo[40]. El subsistema de formación profesional para el empleo ha quedado así regulado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el Subsistema de formación profesional para el empleo. Instaura éste un marco formativo común para empleados y desempleados, rompiendo así la división tradicional entre formación ocupacional y formación continua.

Dado que la formación constituye un objetivo estratégico, tanto para reforzar la productividad y competitividad de las empresas en el nuevo escenario global como para potenciar la empleabilidad de los trabajadores en un entorno cambiante, se ha considerado necesario integrar ambos subsistemas en un único modelo de formación profesional que permita adaptar la formación dirigida a los trabajadores ocupados y desempleados a la nueva realidad económica y social, así como a las necesidades demandadas por el mercado de trabajo. En el ámbito europeo, el aprendizaje permanente se ha considerado un pilar fundamental de la EEE, e igualmente la Estrategia de Lisboa renovada hace énfasis en este principio, considerando necesario para ello adaptar los sistemas de educación y formación a la nueva realidad. En particular, en relación al mercado de trabajo, debe primar la perspectiva de integrar la formación y el empleo en la realidad del mercado de trabajo.

Los fines del nuevo subsistema de formación profesional son: *a)* favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal; *b)* proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas; *c)* contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas; *d)* mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral; y *e)* promover que las competen-

[40] Este Acuerdo se alcanzó en febrero de 2006.

cias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

A su vez, se han definido un conjunto de principios que rigen el subsistema de formación profesional para el empleo: *a)* la transparencia, calidad, eficacia y eficiencia; *b)* la unidad de caja de la cuota de formación profesional; *c)* la unidad de mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas; *d)* la colaboración y coordinación entre las administraciones competentes; *e)* la vinculación del sistema con el diálogo social y la negociación colectiva sectorial; *f)* la participación de los interlocutores sociales; *g)* La vinculación de la formación profesional para el empleo con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional; y *h)* el ejercicio del derecho a la formación profesional para el empleo, su carácter gratuito y la igualdad en el acceso de los trabajadores y las empresas a la formación y a las ayudas a la misma.

Para ello, se articulan distintas iniciativas que configuran el nuevo modelo y cuyo desarrollo normativo específico se ha ido produciendo posteriormente. Así, se establece la Formación de Demanda, que engloba las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, y que responden a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores[41]. En segundo lugar, se regula la Formación de Oferta, que comprende los planes de formación dirigidos a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo[42]. En tercer lugar, se regula la Formación en Alternancia con el empleo, integrada por las acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación,

[41] Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio, por la que se regula el Subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de demanda y su financiación, y se crea el correspondiente sistema telemático, así como los ficheros de datos personales de titularidad del SPEE.

[42] Orden TAS/2388/2007, de 2 de agosto, por la que se regula el Subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, en el ámbito de la Administración General del Estado.

actuaciones muy importantes en base a la experiencia de las escuelas taller y las casas de oficios. La participación en las distintas acciones establece la necesidad de priorizar a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el caso de desempleados o de mantenimiento en el mercado de trabajo en el caso de los ocupados.

Por último, se incluyen un conjunto de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, dirigidas a la realización de estudios de carácter general y sectorial, investigaciones y difusión del Sistema, así como el desarrollo de un sistema integrado de información y orientación profesional que asegure el asesoramiento a los posibles beneficiarios en relación con las oportunidades de formación y empleo; el objetivo último de todo ello es mejorar la eficacia del subsistema. Ello será posible con un compromiso claro y constante de las administraciones competentes en la mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo, compromiso en cuanto a contenidos, duración, profesorado e instalaciones, pero también en cuanto a la evaluación de sus resultados, en particular en el acceso y mantenimiento del empleo, la adecuación de la formación a las necesidades del tejido productivo y la eficiencia de los recursos económicos y medios empleados.

Uno de los aspectos claves del nuevo modelo de formación para el empleo se basa en la necesidad de conjugar la realidad autonómica del Estado, dadas las competencias de gestión que en esta materia tienen las comunidades autónomas y en particular los servicios públicos de empleo autonómicos. En este sentido, está pendiente la constitución de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo con la incorporación de las comunidades autónomas, tal como prevé el Real Decreto, como órgano de participación institucional y coordinación de las distintas iniciativas de formación. Es necesario, en cualquier caso, que el SPEE y los órganos competentes de las comunidades autónomas, así como la Fundación Tripartita, desarrollen sistemas de colaboración, coordinación y cooperación en materia de formación profesional para el empleo, para lo cual es necesario un intercambio de información sobre la formación realizada por cada uno de ellos en los distintos territorios, con el fin de valorar conjunta y coordinadamente la formación recibida por un beneficiario y sus efectos sobre la inserción o el mantenimiento del empleo.

Asimismo, los criterios que, en materia de formación, establezcan las comisiones paritarias sectoriales estatales deberán servir de

referencia no sólo al ámbito estatal, sino también al autonómico. Además, la formación debe estar en estrecha relación con las políticas macroeconómicas y microeconómicas, a través de estrategias comunes para los diferentes sectores productivos, en cuyo diseño los interlocutores sociales pueden tener un papel relevante.

Por otro lado, y también en el marco del desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la formación profesional, se ha continuado con la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones, que identifica las cualificaciones más significativas en los distintos sectores productivos que deben cubrir los programas de formación profesional del ámbito educativo y/o laboral. Actualmente se han publicado un total de 402 cualificaciones (cuadro II-24).

Por último, también en el marco de la Ley 5/2002 se ha publicado el Real Decreto 34/2008 que regula los Certificados de Profesionalidad que acreditarán las distintas cualificaciones establecidas en el Catálogo Nacional, y a los que se podrá acceder a través de la formación para el empleo[43].

En cuanto a la participación en las actuaciones de formación profesional ocupacional y los niveles de inserción laboral, según datos provisionales del SPEE, el número de demandantes de empleo formados ascendió a 278.917 en el año 2006. El perfil sociodemográfico del alumnado es el siguiente: mujeres (el 62 por 100), jóvenes (los menores de 24 años representan un tercio del total), y con un bajo nivel de formación (casi el 49 por 100 agrupa a alumnos sin estudios o con estudios primarios o de primera etapa de secundaria). Del total de alumnos formados en 2006, el 71,6 por 100 encontró empleo durante el año 2007, siendo sin embargo la tasa de inserción de los hombres cinco puntos superior a la de las mujeres (cuadro II-25). En cuanto a la edad, las mayores tasas de inserción se registran en los tramos de 18-24 y de 25-29 años, decreciendo para los tramos más altos. En relación a 2006, la inserción ha aumentado en dos décimas, destacando la mejora en los niveles de inserción en relación al nivel de estudios, especialmente entre los alumnos que han superado la etapa de secundaria.

[43] Hay además un total de 179 cualificaciones en proceso de aprobación, bien en la fase de contraste externo, bien en la de informe motivado por el Consejo Nacional de Formación Profesional.

CUADRO II-24
CUALIFICACIONES INCLUIDAS EN EL CATÁLOGO NACIONAL

Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo	Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo
1. Agraria	25	14. Edificación y obra civil	8
2. Marítimo-pesquera	17	15. Vidrio y cerámica	13
3. Industrias alimentarias	27	16. Madera, mueble y corcho	14
4. Química	21	17. Textil, confección y piel	41
5. Imagen personal	14	18. Artes gráficas	13
6. Sanidad	9	19. Imagen y sonido	13
7. Seguridad y medio ambiente	11	20. Informática y comunicaciones	23
8. Fabricación mecánica	22	21. Administración y gestión	11
9. Instalación y mantenimiento	14	22. Comercio y *marketing*	12
10. Electricidad y electrónica	18	23. Servicios socioculturales y a la comunidad	8
11. Energía y agua	11	24. Hostelería y turismo	20
12. Transporte y mantenimiento de vehículos	18	25. Actividades físicas y deportivas	10
13. Industrias extractivas	9	26. Artes y artesanía	–

Fuente: Elaboración propia a partir de http://www.mec.es/educa/incual/ice_incual.html.

CUADRO II-25
FORMADOS Y COLOCADOS POR PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2007

Características sociodemográficas	Alumnos formados en 2006	Alumnos contratados en 2007	Tasa de inserción 2007	Tasa de inserción 2006
Sexo				
Hombre	105.701	78.648	74,4	74,7
Mujer	173.216	121.103	69,9	69,4
Edad			0,0	
<25 años	81.508	63.822	78,3	77,9
25-29 años	54.641	43.766	80,1	79,9
30-44 años	101.951	71.765	70,4	68,1
>44 años	40.817	20.398	50,0	47,8
Nivel de estudios				
Sin estudios	829	423	51,0	46,8
ISCED 1 y 2	135.834	94.775	69,8	69,1
ISCED-3	70.944	50.578	71,3	48,2
ISCED-4	222	168	75,7	69,6
ISCED-5	70.936	53.709	75,7	75,8
ISCED-6	152	98	64,5	59,8
Total	**278.917**	**199.751**	**71,6**	**71,4**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional.

CUADRO II-26

FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, 2007

Sector/Familia profesional	Alumnos formados en 2006	Alumnos contratados en 2007	Tasa de inserción 2007	Tasa de inserción 2006
Servicios	**217.997**	**155.001**	**71,1**	**70,9**
Actividades físicas y deportivas	2.071	1.684	81,3	83,3
Administración y gestión	68.924	49.275	71,5	71,2
Comercio y *marketing*	11.587	9.524	82,2	81,6
Imagen personal	5.353	3.742	69,9	68,0
Informática y comunicaciones	59.336	36.617	61,7	63,2
Sanidad	18.402	13.398	72,8	71,6
Seguridad y medio ambiente	1.342	1.092	81,4	81,0
Servicios socio culturales y a la comunidad	20.632	15.297	74,1	74,2
Transporte y mantenimiento de vehículos	19.498	16.305	83,6	81,8
Hostelería y turismo	10.852	8.067	74,3	74,6
Industria	**44.975**	**33.286**	**74,0**	**73,5**
Artes y artesanía	2.065	938	45,4	46,8
Electricidad y electrónica	6.764	5.339	78,9	79,6
Energía y agua	2.066	1.602	77,5	76,0
Fabricación mecánica	7.364	6.397	86,9	86,5
Imagen y sonido	3.014	2.322	77,0	78,5
Industrias alimentarias	3.224	2.435	75,5	75,8
Industrias gráficas	13.650	9.374	68,7	70,2
Industrias químicas	1.096	863	78,7	75,0
Industrias textiles, confección y piel	1.014	534	52,7	51,4
Industrias de la madera, mueble y corcho	2.051	1.310	63,9	62,1
Industrias extractivas	21	16	76,2	84,6
Instalación y mantenimiento	2.581	2.103	81,5	80,0
Vidrio y cerámica	65	53	81,5	86,4
Construcción	**9.687**	**7.379**	**76,2**	**76,6**
Edificación y obra civil	9.687	7.379	76,2	76,6
Agrario	**4.644**	**3.104**	**66,8**	**64,2**
Agraria	4.482	2.984	66,6	63,7
Marítimo-pesquera	162	120	74,1	83,2
Otro	**1.614**	**981**	**60,8**	**61,4**
Formación complementaria	1.614	981	60,8	61,4
Total	**278.917**	**199.751**	**71,6**	**71,4**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional.

En cuanto al sector de actividad, el 78 por 100 de los alumnos formados se concentró en el sector servicios, seguidos de la industria con un 16 por 100, la construcción con un 3,5 por 100 y el sector agrario con un 1,7 por 100 (cuadro II-26). De los 217.997 alum-

nos formados en el sector servicios, casi el 60 por 100 lo hicieron en las ramas de administración y gestión e informática y comunicaciones.

Atendiendo a la inserción del conjunto de sectores, la construcción siguió arrojando las tasas más altas (76,2 por 100), seguidas de la industria (74,0 por 100) y en menor medida los servicios (71,1 por 100). Por familias profesionales, las mayores tasas de inserción se observan, dentro de la industria, en fabricación mecánica, extractivas y vidrio y cerámica, mientras que en servicios se dan en transporte y mantenimiento de vehículos y comercio y *marketing*.

En el sistema de formación profesional continua, las acciones volvieron a aumentar en 2007, incrementando el número de participantes formados en un 36,3 por 100, hasta más de 1.560.000 (cuadro II-27). El tipo de formación predominante sigue siendo genérica y de nivel medio o superior, realizándose dos terceras partes de la misma de forma presencial, aunque aumenta ligeramente la teleformación. La formación a distancia o mixta han disminuido ligeramente en relación al año anterior.

El perfil sociodemográfico de los participantes formados en el año 2007 tampoco se ha visto significativamente alterado, de forma que el 70 por 100 de los participantes se mantiene en el grupo de edad de 26 a 45 años, es mayoritariamente masculino, un tercio tiene educación secundaria, y un 41 por 100 son trabajadores cualificados. Se observa, sin embargo, un ligero aumento del peso de las mujeres aunque sólo representan el 43,3 por 100 del total (42 por 100 en 2006). En cuanto al tamaño de la empresa, la mayoría de los participantes provienen de empresas de más de 1000 trabajadores, aunque conforme a la tendencia de los años anteriores, su peso va disminuyendo en favor de las pymes. Por sectores de actividad, la mayor concentración de participantes se ha producido en servicios, comercio e industria, que agrupan el 75 por 100 del total.

Por su parte, el número de empresas formadoras se ha incrementado en un 58 por 100 hasta situarse en 134.256, siendo el 86 por 100 empresas de menos de 50 trabajadores. Así, el crédito asignado a acciones de formación ha pasado de 385 millones de euros en 2006 a 464 millones en 2007, lo que supone un 21 por 100 más (cuadro II-28).

CUADRO II-27

PARTICIPANTES FORMADOS EN ACCIONES DE FORMACIÓN CONTINUA EN LAS EMPRESAS POR TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2006-2007

Acciones formativas	2006			2007		
	Participantes		Ratio de participación[1]	Participantes		Ratio de participación[1]
	Número	%		Número	%	
Tipo de acción						
Genérica	754.930	65,8	93,0	995.491	63,7	91,0
Específica	391.749	34,2	90,3	567.265	36,3	85,7
Modalidad de impartición						
Presencial	741.240	64,6	90,6	1.024.796	65,6	85,5
A distancia	165.957	14,5	96,4	217.285	13,9	95,6
Mixta	184.747	16,1	91,0	243.044	15,6	92,2
Teleformación	54.735	4,8	91,5	77.631	5,0	89,7
Nivel de la formación						
Básico	463.691	40,4	93,0	642.256	41,1	91,6
Medio/Superior	682.988	59,6	91,4	920.454	58,9	87,0
Por tamaño de la empresa[2]						
1 a 5 trabajadores	47.479	4,1	97,1	70.644	4,5	96,7
6 a 9 trabajadores	24.623	2,1	96,3	35.767	2,3	96,1
10 a 49 trabajadores	160.969	14,0	96,8	219.762	14,1	96,3
50 a 249 trabajadores	236.314	20,6	95,4	310.986	19,9	96,0
250 a 999 trabajadores	190.343	16,6	91,9	254.660	16,3	94,9
> 1.000 trabajadores	482.563	42,1	89,0	670.796	42,9	91,8
Total	**1.146.679**	**100,0**	**92,0**	**1.562.756**	**100,0**	**93,9**

[1] Cociente entre la suma de los grupos de formación finalizados respecto a la de los grupos formativos válidos, es decir aquellos con al menos un participante.

[2] Pueden darse diferencias entre la suma de los parciales y el total por valores nulos o fuera de rango.

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral

La ya citada Ley Orgánica 5/2002 señalaba la necesidad de obtener información sobre la relación entre la educación, la formación y el empleo para mejorar la cualificación de la población. Más recientemente, el PNR incluye un conjunto de objetivos, medidas e indicadores con el fin de acrecentar y mejorar la inversión en capital humano. Por esta razón es importante el análisis de la inserción laboral, que en el caso de los jóvenes cuenta con un nuevo y útil instrumento, la Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL-2005)[44].

[44] Véase también: «Transición educativo-formativa e inserción laboral de los jóvenes en España», en *CAUCES*, núm. 3. CES, 2008.

CUADRO II-28

EMPRESAS FORMADORAS POR TAMAÑO, SECTOR Y CRÉDITOS, 2006-2007

Empresas formadoras	2006				2007			
	Nº de empresas	%	Crédito asignado[1]	Crédito disponible[2]	Nº de empresas	%	Crédito asignado[1]	Crédito disponible[2]
Por tamaño de la empresa								
1 a 5 trabajadores	33.736	37,9	15.230.546	3.666.515	55.703	41,5	24.324.626	4.130.511
6 a 9 trabajadores	11.412	12,8	7.672.927	2.552.081	18.531	13,8	12.592.397	3.513.297
10 a 49 trabajadores	29.550	33,2	56.712.612	24.362.955	43.260	32,2	81.688.812	30.627.201
50 a 249 trabajadores	11.390	12,8	90.147.091	42.044.605	13.793	10,3	111060070,1	43.464.371
250 a 999 trabajadores	2.212	2,5	69.492.936	30.227.631	2.207	1,6	77.066.472	25.464.476
> 1.000 trabajadores	570	0,6	144.556.555	52.375.616	543	0,4	157.268.831	41.014.145
Por sector de actividad								
Agricultura	839	0,9	2.442.265	1.278.470	1.443	1,1	3.298.617	1.091.044
Industria	20.376	22,9	115.620.621	51.469.314	29.244	21,8	133.672.182	47.228.994
Construcción	13.369	15,0	34.971.193	15.746.236	21.606	16,1	49.170.053	18.024.927
Comercio	14.478	16,3	47.108.713	15.838.698	22.190	16,5	57.329.749	14.787.872
Hosteleria	6.348	7,1	16.186.534	6.033.999	9.747	7,3	20.138.692	6.547.412
Servicios	29.443	33,1	157.272.903	60.131.291	44.019	32,8	185.609.286	55.523.715
Total	**88.946**	**100,0**	**385.165.857**	**155.464.579**	**134.256**	**100,0**	**464.051.430**	**148.236.631**

Pueden darse diferencias entre la suma de los parciales y el total por valores nulos o fuera de rango.

[1] Cantidad que corresponde a la empresa para financiar la formación de sus trabajadores con cargo a las bonificaciones de las cuotas que aporta el concepto de Formación Profesional a la Seguridad Social.

[2] Diferencia entre crédito asignado y dispuesto.

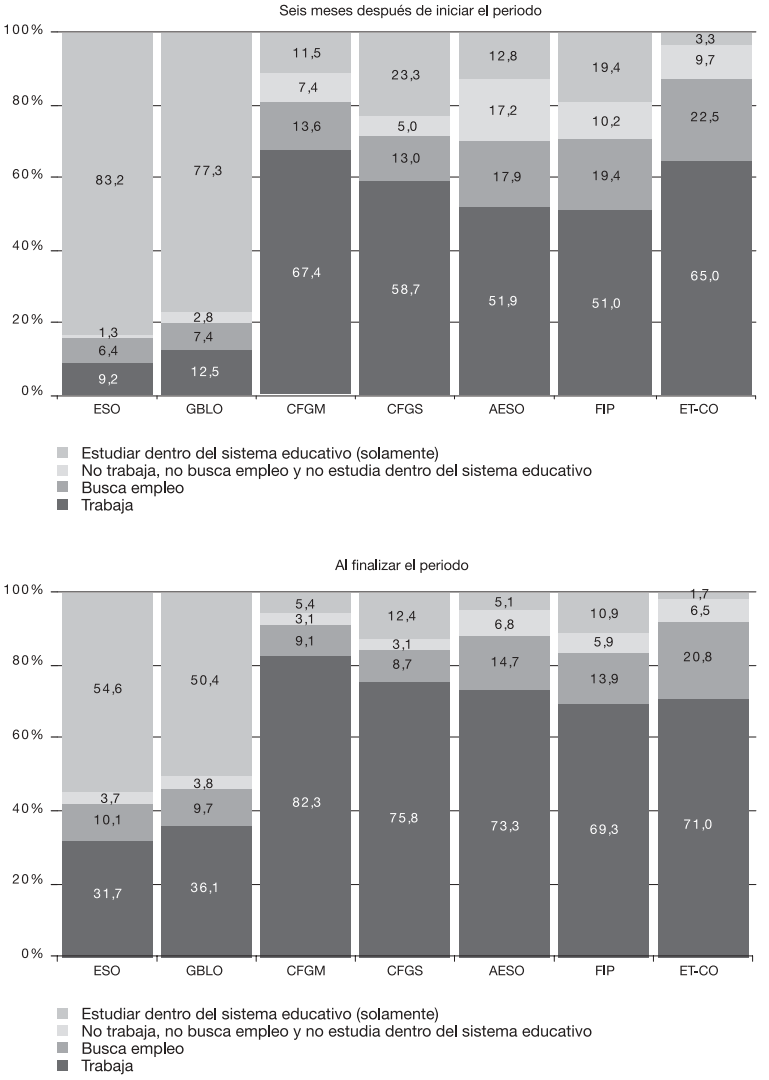
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

La ETEFIL estudia siete colectivos distintos según su situación en el sistema educativo, con los siguientes objetivos: seguimiento de los itinerarios educativos de cada uno de los colectivos objeto de estudio, análisis de las características de los empleos encontrados y su adecuación a la formación recibida, estudio de los periodos de desempleo e inactividad, prestando especial atención a la formación cursada durante ellos, conocimiento de las motivaciones del alumnado en cuanto a los estudios cursados, expectativas de cara al mercado laboral, adecuación entre éste y la formación recibida, trayectoria laboral y valoración del trabajo en su desarrollo vital como persona.

Por lo que se refiere a la inserción (gráfico II-6), se han obtenido algunas conclusiones importantes. Los titulados en grados medios de formación profesional son los que tienen mejor inserción de acceso al primer empleo y también quienes en mayor proporción encontraron directamente su primer empleo significativo. Aunque en la

GRÁFICO II-6

PRINCIPALES RESULTADOS EN TÉRMINOS DE INSERCIÓN DE LA ETEFIL-2005



ESO: Educación secundaria obligatoria
GBLO: Graduados en Bachillerato
ET-CO: Escuelas Taller-Casas de Oficios
AESO: Abandonaron la ESO
FIP: Formación e inserción profesional
CFGM: Ciclos formativos de grado medio
CFGS: Ciclos formativos de grado superior

Fuente: INE, Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral 2005.

incorporación al mercado laboral la temporalidad es lo más frecuente en todos los colectivos, las mayores duraciones en la búsqueda inicial de empleo y las menores duraciones del primer empleo obtenido se corresponden con el menor nivel educativo, es decir, con los que abandonaron la ESO y con los que realizaron un curso de FPO.

A pesar de las situaciones de partida más difíciles para los menos cualificados, el mercado de trabajo termina absorbiendo a los que cursaron enseñanzas profesionales regladas y ocupacionales de forma similar, a excepción de los ciclos formativos de grado medio, cuya inserción laboral al finalizar el periodo es mayor. Pero las mejores trayectorias laborales se corresponden con el mayor nivel educativo, pues son los colectivos pertinentes quienes obtienen una mayor estabilidad en el empleo conseguido.

Esfuerzo en políticas de empleo: análisis del gasto

Todas las políticas activas de empleo señaladas anteriormente representan un importante volumen de gasto, al que se une el destinado a financiar las políticas pasivas, donde el esfuerzo en relación a las prestaciones por desempleo sigue ocupando, en el caso de España, un papel importante en relación al total de gasto. Durante el año 2006, el gasto total en políticas de empleo se situó en España en el 2,2 por 100 del PIB, una décima más que el año anterior y una décima más también respecto a la UE-15 (cuadro II-29). El esfuerzo en relación a la tasa de paro en España está por encima de la media del esfuerzo realizado por el conjunto de la UE-27, pero atendiendo a la antigua UE-15 es relativamente bajo. En 2006, por cada punto de paro España dedicó el 0,255 del PIB a políticas de empleo frente al 0,262 de media en la UE-15 y el 0,236 de la UE-27.

El desglose del gasto público en políticas de empleo (cuadro II-30) muestra que si bien en España el gasto en políticas pasivas sigue absorbiendo dos tercios del total, el peso del gasto en políticas activas aumenta progresivamente, habiendo alcanzado el 33,6 por 100 (31,7 por 100 en 2005), cuatro puntos porcentuales menos que la media de la Unión Europea. Dentro de las medidas activas, el peso del gasto dedicado a los servicios del mercado de trabajo, a la integración de los discapacitados o a la formación sigue estando en España muy por debajo del gasto de los países de la UE-15, mientras que el peso de las ayudas a la creación directa de empleo y especialmente los incentivos al empleo están muy por encima del peso que dichas categorías representan en la UE-15.

CUADRO II-29

GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2006

(En porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas (categorías 2 a 7)	Políticas pasivas (categorías 8 y 9)	Gasto total	Gasto total en políticas activas por punto de tasa de paro	Gasto total por punto de tasa de paro
Alemania	0,3	0,6	2,1	3,0	0,060	0,293
Austria	0,2	0,5	1,4	2,1	0,113	0,442
Bélgica	0,2	0,9	1,8	2,9	0,108	0,353
Bulgaria	0,1	0,4	0,2	0,6	0,043	0,070
Dinamarca	–	–	–	–	–	–
Eslovaquia	0,2	0,1	0,3	0,7	0,011	0,049
Eslovenia	0,1	0,2	0,4	0,7	0,031	0,113
España	0,1	0,6	1,4	2,2	0,074	0,255
Estonia	0,0	0,1	0,1	0,2	0,009	0,025
Finlandia	0,1	0,7	1,7	2,5	0,093	0,328
Francia	0,2	0,7	1,4	2,3	0,078	0,265
Grecia	–	–	–	–	–	–
Holanda	0,5	0,8	1,5	2,7	0,194	0,696
Hungría	0,1	0,2	0,4	0,6	0,026	0,086
Irlanda	0,2	0,5	0,9	1,6	0,105	0,358
Italia	0,0	0,4	0,8	1,3	0,066	0,188
Letonia	0,1	0,2	0,3	0,5	0,025	0,079
Lituania	0,1	0,2	0,1	0,4	0,032	0,070
Luxemburgo	0,1	0,4	0,6	1,1	0,085	0,227
Polonia	0,1	0,4	0,7	1,2	0,026	0,084
Portugal	0,1	0,5	1,3	1,8	0,058	0,236
R. Checa	0,1	0,1	0,2	0,5	0,018	0,068
Reino Unido	0,4	0,0	0,2	0,6	0,009	0,115
Rumanía	0,0	0,1	0,3	0,4	0,015	0,059
Suecia	0,2	1,2	1,0	2,3	0,163	0,328
UE-15	**0,2**	**0,5**	**1,3**	**2,0**	**0,069**	**0,262**
UE-27	**0,2**	**0,5**	**1,2**	**1,9**	**0,063**	**0,236**

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data 2006,* 2008.

Evolución de la protección por desempleo y de la tasa de cobertura

En cuanto a la evolución de la protección por desempleo durante el año 2007, el número de beneficiarios se ha situado en algo más de 1.420.000, un 6,8 por 100 más que en el año anterior. El incremento responde tanto a perceptores de prestación contributiva como de subsidio y de la renta activa de inserción; en cambio, se observa una nueva caída de los trabajadores eventuales agrarios subsidiados (gráfico II-7). Se ha dado esta evolución en un contexto de aumento del paro registrado (en 106.674 personas entre diciembre de 2006 y

CUADRO II-30

GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO POR TIPO DE ACCIÓN EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 2006

Categorías de gasto	España		UE-15		UE-27	
	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Millones de euros	Porcentaje respecto al total
1. Servicios de mercado de trabajo	931,7	4,4	24.382,9	11,2	25.066,1	11,2
2. Formación	1.424,3	6,7	23.958,7	11,0	24.390,6	10,9
3. Rotación y reparto de trabajo	71,5	0,3	401,7	0,2	401,7	0,2
4. Incentivos al empleo	3.097,4	14,6	14.039,9	6,4	14.384,0	6,4
5. Integración de discapacitados	208,0	1,0	6.737,4	3,1	7.238,8	3,2
6. Creación directa de empleo	601,3	2,8	8.123,5	3,7	8.406,5	3,8
7. Incentivos a la creación de empresas	770,7	3,6	4.451,6	2,0	4.589,1	2,1
Total medidas activas (1-7)	*7.104,7*	*33,6*	*82.095,7*	*37,7*	*84.476,8*	*37,8*
8. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	13.683,5	64,7	127.161,3	58,4	129.023,6	57,8
9. Prejubilaciones	376,4	1,8	8.497,5	3,9	9.829,5	4,4
Total medidas pasivas (8-9)	*14.060,0*	*66,4*	*135.658,8*	*62,3*	*138.853,1*	*62,2*
Total	**21.164,6**	**100,0**	**217.754,5**	**100,0**	**223.329,9**	**100,0**

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data 2006,* 2008.

diciembre de 2007), aumento que, además, se corresponde con el de los extranjeros, con 41.814 parados más en diciembre frente al mismo mes del año anterior, esto es, un 25 por 100 más, frente a un 3,5 por 100 más en los parados españoles.

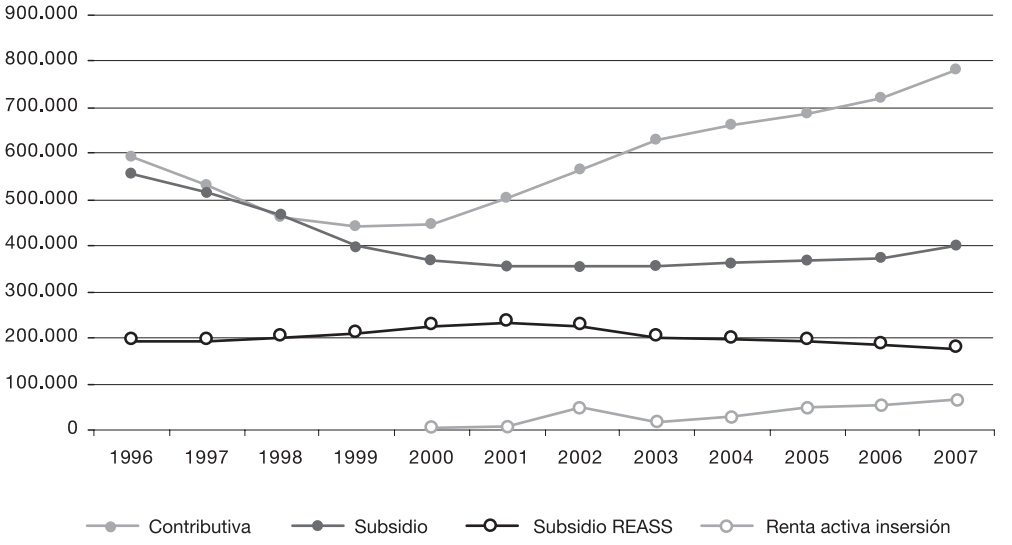
Por sectores de actividad, el mayor número de prestaciones, excluyendo las relativas a los eventuales agrarios y a la renta activa de inserción, se ha seguido concentrando en los desempleados del sector servicios, sector que agrupa el 70,4 por 100 de las prestaciones contributivas y el 59,3 por 100 de las asistenciales, nueve y dos décimas más, respectivamente, que el año anterior para ambos tipos de prestación. A diferencia de lo que sucediera en 2006, el mayor ritmo de aumento se ha producido en el sector agrario, tanto en las prestaciones contributivas como en las asistenciales (27,1 y 29,8 por 100 respectivamente), pero en el caso de las contributivas además hay que señalar el elevado crecimiento de las prestaciones en el sector de la construcción (16,5 por 100) frente al 5,0 por 100 de 2006.

Por comunidades autónomas, la distribución de beneficiarios no se ha alterado respecto a lo que se viene observando en los últimos

GRÁFICO II-7

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1996-2007

(Según tipo de prestación)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales, abril de 2008.*

años: el mayor número de prestaciones sigue concentrándose en Andalucía (451.493), seguida de Cataluña (217.316), Madrid (149.248) y la Comunidad Valenciana (132.150), habiéndose producido un incremento de los beneficiarios en todas las comunidades.

La tasa de cobertura, cociente entre el número de prestaciones y el paro registrado, ha acelerado su ritmo de crecimiento a lo largo del año, situándose la tasa bruta en el 8345 por 100 y la tasa neta en el 97,3 por 100, con un crecimiento en ambos casos en torno al 15 por 100 respecto a 2006.

Nivel contributivo, nivel asistencial, REASS y renta activa de inserción

El número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo se situó en el año 2007 en 780.205, habiendo acelerado su ritmo de crecimiento respecto al año anterior (8,3 por 100 frente al 4,9 por 100 de 2006). Este aumento de las prestaciones se ha debido tanto al aumento de las mismas entre los hombres como entre las mujeres (9,1 y 7,4 por 100 respectivamente). En

cuanto a la edad, el 77,6 por 100 se concentra en el tramo de 25 a 54 años, manteniéndose la diferencia de peso de dicho grupo de edad, entre hombres y mujeres, en diez puntos a favor de las segundas. El colectivo de mayores de 55 años ha registrado una aceleración tanto para los hombres como para las mujeres, aunque en este caso el ritmo de crecimiento es sensiblemente más elevado. No obstante, el peso de este grupo de edad sigue siendo, para las mujeres, la mitad que el de los hombres (9,4 y 18,0 por 100 respectivamente)[45].

Atendiendo a las causas del derecho a percibir prestaciones, se mantiene la tónica observada el año anterior, de forma que la principal sigue siendo la finalización del contrato, con un peso del 50,6 por 100, ya a poca distancia de la causa cese por despido. En 1998 estos suponían algo menos del 36 por 100 de las causas en las prestaciones contributivas frente a casi un 55 por 100 de la causa «fin del contrato temporal». Dentro de los despidos, disminuye progresivamente el peso de los reconocidos en acta de conciliación (2,1 por 100), y sigue aumentando el peso de los despidos por «otras causas», que son quienes han impulsado al alza el total. Los beneficiarios de prestaciones contributivas por despido por otras causas se situaron en 311.000 en 2007, un 9,9 por 100 más que el año anterior.

La cuantía media bruta reconocida a los beneficiarios de las prestaciones contributivas ascendió en 2007 a 25,4 euros diarios, habiendo aumentado un 5,4 por 100 respecto al año anterior. El diferencial entre hombres y mujeres sigue aumentando ligeramente en detrimento de éstas últimas, de forma que, en media, los hombres percibieron 27,8 euros diarios y las mujeres 22,8 euros, lo que situó el diferencial medio en 5 euros, llegando a alcanzar los 7 euros diarios en los tramos de mayor edad.

El periodo medio reconocido de las prestaciones se mantiene prácticamente en los niveles del año anterior (15,1 meses frente

[45] Para interpretar adecuadamente este aumento también hay que considerar que, en numerosas ocasiones y para una parte de este grupo de edad, la salida efectiva del mercado laboral no responde estrictamente a una situación de desempleo, sino que es un paso intermedio al alta en jubilación. Véase en todo caso, para un análisis equilibrado de la perspectiva de protección social que tienen las prestaciones por desempleo, el epígrafe III.7.4.2 de esta Memoria.

a 15,5 en 2006), con un perfil creciente en función de la edad. El periodo medio reconocido es siempre mayor para los hombres que para las mujeres, excepto en los tramos de 25 a 39 años, y el diferencial es más acusado en los tramos de mayor edad (cuadro II-31).

CUADRO II-31

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO, PERIODO DE DERECHO RECONOCIDO, 2006-2007

(Distribución por edad y sexo. Periodo en meses)

Edad	2006			2007		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-19	5,6	5,7	5,3	5,4	5,5	5,1
20-24	9,3	9,6	9,0	9,1	9,3	8,8
25-29	13,1	13,1	13,2	12,8	12,6	13,0
30-34	15,6	15,0	16,0	15,1	14,3	15,8
35-39	15,9	15,8	16,1	15,6	15,1	16,0
40-44	15,7	16,2	15,1	15,3	15,6	15,0
45-49	15,9	16,4	15,4	15,4	15,8	15,1
50-54	17,4	17,9	16,8	16,8	17,1	16,5
55-59	19,6	20,3	18,3	19,2	19,8	18,1
60 y más	21,1	21,5	20,0	20,8	21,2	19,9
Total	**15,5**	**15,9**	**15,1**	**15,1**	**15,2**	**15,0**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

En 2007, los perceptores del nivel asistencial ascendieron a 400.485, un 7,1 por 100 más que el año anterior, habiéndose producido una disminución entre las mujeres, compensada por un mayor incremento del número de hombres beneficiarios. Pese a ello, por cuarto año consecutivo ha aumentado la proporción de mujeres, en dos puntos, hasta situarse en el 58,3 por 100. Por tramos de edad, mientras entre los hombres el 53,7 por 100 de los beneficiarios eran mayores de 55 años y el 41,6 por 100 tenía de 24 a 54 años, entre las mujeres, sólo un 28,8 por 100 tenía más de 55 años y el 65 por 100 tenía entre 24 y 54 años.

El número de trabajadores eventuales agrarios perceptores del subsidio descendió por quinto año consecutivo hasta situarse en

2007 en 175.200 personas, lo que supone una caída del 5,2 por 100, dos puntos más que el año anterior. El ritmo de caída es mayor entre los hombres que entre las mujeres, aunque se sigue manteniendo el peso de éstas en el total (62,6 por 100). Igualmente, se mantiene la estructura por edades, de manera que el 64,6 por 100 tiene entre 25 y 54 años, y el grupo de los mayores de 55 años sigue avanzando ligeramente hasta situarse en el 34,3 por 100. Finalmente, el número de beneficiarios de renta activa de inserción creció un 27,8 por 100, alcanzando un total de 65.600 personas.

Aumenta el gasto público en desempleo

Según el avance de liquidación del presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, el presupuesto destinado a prestaciones por desempleo en 2007 se situó en 15.099 millones de euros, un 7,8 superior al de 2006 (cuadro II-32). Al igual que el año anterior, a 31 de diciembre de 2007 se encontraba ejecutado el 99,7 por 100 del presupuesto, con una ejecución superior al 99 por 100 en todas las partidas, salvo en la relativa al subsidio por desempleo en el Régimen especial agrario, que no obstante fue a cierre de año del 98,3 por 100.

CUADRO II-32

GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2007

(Liquidación provisional, Presupuesto del SPEE. Prestaciones a los desempleados en millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificación	Actualizado	Obligaciones reconocidas	% Presupuesto
Prestaciones contributivas	7.701,5	589,0	8.290,5	8.272,2	99,8
Subsidio por desempleo	1.830,5	86,0	1.916,5	1.909,7	99,6
Subsidio por desempleo - REASS	860,0	0,0	860,0	845,2	98,3
Cuotas beneficiarios prest. contributivas	3.091,5	182,0	3.273,5	3.266,9	99,8
Cuotas beneficiarios subsidio	416,5	17,0	433,5	432,9	99,9
Renta activa de inserción	315,0	10,0	325,0	323,2	99,5
Total	**14.215,0**	**884,0**	**15.099,0**	**15.050,2**	**99,7**

Datos a 31 de diciembre de 2007.

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

1.2.4. **Las políticas activas de empleo ante un nuevo escenario**

La configuración de un nuevo escenario, en el que coexisten la actual etapa de desaceleración económica española e internacional y —aunque no de modo desligado— las consecuencias del cambio tecnológico y de la globalización, obliga a replantear el papel que deben jugar las políticas económicas para anticipar los cambios necesarios y adaptarse con ventaja a este nuevo escenario y, más concretamente, las políticas activas de empleo tanto para favorecer esta adaptación como para minimizar los efectos sobre los trabajadores más vulnerables.

Situarse en una buena posición ante el nuevo escenario económico y social que dibujan el cambio tecnológico y la globalización implica obtener crecimientos sustantivos y sostenidos de la productividad, implicación que en el caso de España es aún más necesaria dados los insuficientes resultados en este sentido. Por ello, junto a la aplicación de otras medidas de carácter económico, el desarrollo de las políticas de empleo debe adecuarse a esta nueva situación y concentrarse, de forma prioritaria, en el refuerzo de la empleabilidad y en desarrollar las capacidades de los trabajadores, para lograr mejoras en la productividad de la mano de obra.

Para ambos fines es determinante el sistema educativo. Debe ser capaz de responder a las demandas y necesidades de la sociedad en el nuevo contexto de globalización, para lo cual debe mejorar la cooperación empresa-universidad, generalizar el conocimiento de idiomas, fomentar la iniciativa emprendedora e impulsar el reconocimiento social de la formación profesional y de las ocupaciones de carácter técnico. Asimismo, es necesario impulsar la formación y la cualificación profesional a través de acuerdos específicos entre trabajadores y empresarios, implantando procesos de readaptación y formación continua, con el fin de favorecer la adaptabilidad al nuevo contexto.

En este sentido, y por lo que se refiere al sistema de formación profesional, se ha avanzado con el desarrollo normativo del mismo y es de esperar que el diseño adoptado permita cubrir mejor las necesidades formativas de trabajadores y desempleados, así como favorecer su adaptabilidad a las nuevas necesidades del tejido productivo. El seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados debe permitir contrastar la eficacia de este nuevo enfoque.

Por otro lado, esta pendiente el cumplimiento de uno de los objetivos planteados en la reforma laboral de 2006 en relación a la reforma global de las políticas activas de empleo, en aras de una mayor eficacia de las mismas, la cual se enmarca, a su vez, en la necesidad de continuar con el desarrollo de la Ley de Empleo en su objetivo de abordar las políticas de empleo de forma integral.

Esta reforma debe plantearse sin olvidar la articulación territorial de las políticas activas de empleo en España. A este respecto es necesario, una vez configurados los órganos e instrumentos del Sistema Nacional de Empleo, impulsar sin más dilación su puesta en marcha, en busca de una mayor cooperación y coordinación de las actuaciones desarrolladas por las distintas administraciones competentes, en particular los servicios públicos de empleo estatal y de las comunidades autónomas.

A todo ello debe añadirse que el despliegue de políticas activas de mercado de trabajo requiere un marco macroeconómico favorable, que en los últimos años ha predominado de forma generalizada en la Unión Europea, y en particular en España. No obstante, como ya se ha señalado, el pronóstico de bajo crecimiento, al menos para los dos próximos años, sitúa todas las políticas económicas, y con ellas las de empleo, en un contexto distinto, circunstancia que se confirma en el caso de España.

Así, los datos más recientes en relación a los indicadores del mercado de trabajo español reflejan unas perspectivas futuras menos positivas que hasta ahora. Los efectos de la desaceleración no sólo ya están afectando significativamente al empleo en determinados sectores, sino que acentúan fenómenos de deslocalización más concentrados, fruto de la globalización y el cambio tecnológico.

Por ello, el diseño de las políticas activas de empleo debe incluir un conjunto amplio de actuaciones capaz de garantizar un funcionamiento eficiente del sistema y de dar respuesta a las necesidades de los mercados de trabajo, y en última instancia del tejido productivo. Por otro lado, debe paliar los efectos negativos en los colectivos más vulnerables ante el nuevo escenario, en el que actualmente coexisten globalización y cambio tecnológico y en el que parece despuntar al menos una notable desaceleración de la actividad.

Políticas activas de empleo en el ámbito sectorial

En este sentido, es conveniente continuar, en la medida en que sea necesario, con algunas actuaciones puestas en marcha que priorizan como beneficiarios de las políticas activas de empleo a algunos colectivos específicos desde el punto de vista sectorial, cuyo objetivo va más allá de fomentar únicamente el empleo porque también tratan de contribuir al desarrollo del tejido productivo y responder a problemas específicos relacionados con la competitividad de la economía española.

Entre ellos cabe incorporar la medida dirigida al fomento del empleo de investigadores prevista en el Real Decreto 278/2007, por el que se establece una Bonificación del 40 por 100 en las aportaciones empresariales a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes respecto del personal investigador. El texto normativo incluye todos los aspectos vinculados a la misma, permitiendo a las empresas dedicadas a actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica y beneficiarias de la subvención, optar, en caso de preferencia, por ésta última frente a la deducción existente por dichas actividades establecida en la normativa vigente del Impuesto de Sociedades. Esta bonificación al fomento del empleo de los investigadores contribuye sin duda a estimular el desarrollo de actividades de I+D+i.

También hay que destacar la puesta en marcha de algunas medidas novedosas que tratan de incentivar la recolocación de los trabajadores afectados por procesos de reestructuración empresarial en el contexto de la globalización[46]. En este sentido, debe recordarse la recomendación de la incorporación del Plan Social a los procesos de regulación de empleo.

La aprobación en enero de 2008 del Real Decreto 5/2008 por el que se establecen Medidas para facilitar la adaptación laboral del sector textil y de la confección a los cambios estructurales en el

[46] El Gobierno aprobó en 2006 un paquete de medidas específico para el sector textil y de la confección que contenía medidas temporales de carácter sociolaboral dirigido a mitigar los efectos de los despidos y ajustes de empresas, y medidas de carácter industrial promoviendo la investigación técnica en el sector para mejorar la competitividad. En la misma línea, en octubre de 2007 aprobó un nuevo paquete de medidas de apoyo, esta vez para el sector de fabricación y componentes de calzado, curtidos y marroquinería.

comercio mundial responde a este objetivo, al establecer un conjunto de subvenciones económicas durante el proceso de búsqueda de empleo, con un refuerzo en la cuantía de las ayudas respecto a las que reciben otros trabajadores por el hecho de pertenecer a un sector en reestructuración. Pero incorpora tres tipos de subvenciones novedosas: para facilitar la movilidad geográfica con el fin de estimular la aceptación de contratos fuera del lugar de residencia habitual; para facilitar la inserción laboral de los trabajadores mayores de 52 años, cuyo objetivo es reintegrarlos al mercado de trabajo compensando económicamente en parte la aceptación de trabajos con un salario inferior al que venían disfrutando; y las subvenciones especiales para trabajadores de 55 o más años, que se encuentren en situación de especial necesidad una vez agotadas las prestaciones por desempleo y las demás previstas en este Real Decreto, y cuyo objetivo es mantener a dicho trabajador activo en la búsqueda de empleo, desarrollando acciones de formación y reciclaje profesional.

Medidas de impulso a la actividad económica

Por otro lado, los datos de los primeros meses de 2008 han llevado a la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica[47], cuyo objetivo último es estimular el consumo de los hogares y la actividad empresarial, frenar el deterioro del mercado inmobiliario y paliar los efectos negativos sobre el empleo. Por lo que se refiere a este último aspecto, se autoriza al Gobierno para la aprobación de un Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral.

El repunte en el número de desempleados en los últimos meses se pretende abordar así con un conjunto de actuaciones de carácter extraordinario, dirigidas a incrementar la contratación laboral y el reforzamiento de la estabilidad profesional tanto de las personas desempleadas como de las expuestas a riesgo de exclusión. El Plan contempla medidas de orientación, formación e inserción que se añaden a las ya vigentes, así como un conjunto de subvenciones para el proceso de búsqueda de empleo y para facilitar la movilidad geográfica.

[47] Véase en esta Memoria, epígrafe I.3.6.3.

Las primeras están dirigidas a desempleados que cumplan determinados requisitos, entre ellos participar en acciones de orientación, tutorizadas por profesionales y con una parte del tiempo dedicada a la presentación a ofertas de empleo. Por su parte, las subvenciones para facilitar la movilidad geográfica persiguen facilitar la contratación estable de trabajadores desempleados cuando la contratación implique desplazamientos y cambio de residencia dentro del territorio. El destino de estas subvenciones es diverso: por gastos de desplazamiento, por gastos de transporte de mobiliario y enseres, por gastos de alojamiento y por gastos de guardería y atención a personas dependientes. La gestión de este conjunto de medidas corresponde al SPEE y a la comunidad autónoma en virtud de las competencias que tenga asumidas sobre la gestión de este tipo de actuaciones.

Al margen de todo ello, es preciso reorientar y reforzar las políticas de empleo desde una perspectiva global y en el marco del diálogo social. Esto supone además, de acuerdo con la posición común de los interlocutores sociales europeos, contar con recursos y servicios adecuados, tomando las decisiones lo más cerca posible del ciudadano y contando con el respaldo de inversiones privadas o públicas rentables. En la actual coyuntura, es aún más importante combinar políticas activas con sistemas de protección por desempleo bien diseñados, que conjuguen derechos con mayor facilidad de inserción laboral. Y por supuesto, atender a la igualdad de oportunidades para todos si se desea reforzar la cohesión social y movilizar todas las potencialidades que ofrece el mercado de trabajo.

1.3. Dimensión territorial: políticas de empleo en las comunidades autónomas

La desaceleración del crecimiento se hizo palpable en el empleo de todas las comunidades autónomas a lo largo de 2007 (cuadro II-33). Ciertamente, hubo algunas excepciones destacadas: Aragón, donde el aumento en el volumen de ocupados remontó con fuerza los resultados que había obtenido en 2006, y Murcia y Castilla-La Mancha, donde los datos mejoraron de manera considerable los correspondientes al año anterior, cuando ya apuntaban incrementos del empleo superiores al promedio nacional. Pero en ningún caso dejó de observarse un descenso

pronunciado en las tasas de crecimiento interanual del empleo en la segunda mitad de 2007.

En media anual, el mayor aumento en el número de personas ocupadas se dio en esas tres comunidades, con un 5,9 por 100 en la Región de Murcia, un 5,8 por 100 en Aragón y un 5,6 por 100 en Castilla-La Mancha; en el otro extremo, los crecimientos más bajos correspondieron al País Vasco (con un aumento del empleo de apenas un 0,6 por 100) y La Rioja (1,4 por 100). El País Vasco, que ya venía arrojando crecimientos relativamente escasos en los dos años anteriores, mostró un curso muy preocupante en el final de 2007, con un descenso del empleo en el tercer trimestre (–0,5 por 100), y un crecimiento de apenas un 0,5 por 100 en el cuarto trimestre del año.

CUADRO II-33

CREACIÓN DE EMPLEO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2006-2007

(Porcentajes de variación interanual en cada trimestre y en la media anual)

Comunidades autónomas	2006					2007				
	t1	t2	t3	t4	media	t1	t2	t3	t4	media
Total nacional	4,9	4,2	3,7	3,6	4,1	3,4	3,4	3,1	2,4	3,1
Andalucía	6,2	5,2	4,8	4,2	5,1	3,8	4,4	3,6	2,2	3,5
Aragón	0,3	1,4	1,0	3,4	1,5	5,5	6,5	6,4	4,8	5,8
Asturias	4,6	7,7	3,6	2,3	4,5	2,1	-0,4	4,1	3,5	2,3
Baleares	6,4	4,3	5,8	7,5	6,0	3,9	3,7	1,5	0,7	2,4
Canarias	5,6	7,5	5,5	2,7	5,3	5,7	4,9	2,6	2,8	4,0
Cantabria	6,6	5,0	2,6	3,7	4,4	2,8	3,6	3,6	4,0	3,5
Castilla y León	2,9	1,9	1,4	2,8	2,2	3,5	2,7	2,4	1,9	2,6
Castilla-La Mancha	6,1	4,4	3,0	4,5	4,5	6,1	5,5	6,6	4,3	5,6
Cataluña	5,0	4,2	3,6	2,8	3,9	2,8	2,8	2,4	2,8	2,7
Comunidad Valenciana	5,0	6,1	4,1	4,1	4,8	3,8	2,7	3,6	2,6	3,2
Extremadura	2,7	2,0	2,7	5,7	3,3	5,8	4,4	3,3	1,0	3,6
Galicia	2,7	3,5	2,9	2,9	3,0	2,1	3,8	2,0	2,2	2,5
Madrid	6,0	2,8	3,3	4,5	4,1	2,6	2,8	3,4	1,4	2,5
Murcia	7,1	5,6	3,4	3,6	4,9	5,9	6,4	6,4	5,0	5,9
Navarra	2,9	3,2	5,2	2,1	3,4	4,3	3,4	0,2	1,1	2,2
País Vasco	2,3	2,9	4,6	1,3	2,8	1,2	1,2	-0,5	0,4	0,6
La Rioja	6,8	1,5	0,4	0,1	2,1	0,1	2,1	0,1	3,5	1,4

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

1.3.1. **El territorio en la Estrategia Europea de Empleo**

Es interesante proseguir el estudio iniciado en la anterior edición de esta Memoria de los mercados de trabajo regionales aproximando para ello los indicadores de la EEE en cada territorio (cuadro II-34), que permiten apreciar la posición relativa de cada comunidad autónoma y la mayor o menor convergencia en los objetivos cuantitativos básicos planteados para el conjunto español, en dicha Estrategia y en el PNR.

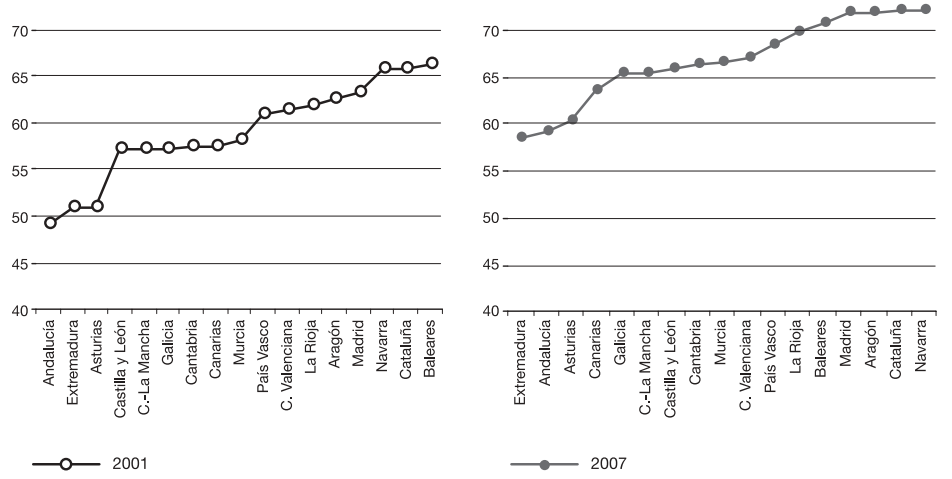
Ligera tendencia a la convergencia regional

Desde este punto de vista, es apreciable que en 2007 prosiguió, aunque de manera más lenta, el acercamiento de todas las comunidades autónomas a esos objetivos. Entre 2001 y 2007, el crecimiento en las tasas de empleo ha sido muy parecido en todas, sólo algo más reducido en las tres que partían de los puestos más altos, de manera que en líneas generales se habría mantenido, con sólo un ligero recorte, la amplitud en la distancia entre las mayores y las menores tasas de empleo regionales. Pero sí es visible una importante variación en el esquema anterior, tanto ordinal como de distribución: los dos grandes tramos intermedios, por empleo, en los que se situaban en 2001 el grueso de las comunidades autónomas se han reducido a uno solo en 2007; a su vez, el tramo de las mejores posiciones ha incrementado el número de componentes, con la incorporación de Aragón, Madrid y La Rioja a esas posiciones más destacadas; en el otro extremo, el tramo de las posiciones más retrasadas, aún con las mismas componentes (Andalucía, Extremadura y Asturias), ha logrado acercarse al tramo intermedio. Así, es posible hablar de cierta convergencia en empleo en este periodo de fuerte crecimiento, aunque las distancias subsistentes (gráfico II-8) indiquen desequilibrios territoriales todavía muy acusados.

En el desempleo el acercamiento ha sido aún más claro (gráfico II-9), con una reducción muy apreciable y claramente generalizada de las tasas de paro (calculadas para la población de 16 a 64 años) en el tramo medio, que agrupa con diferencia a la mayor parte de las comunidades autónomas, y con un recorte mayor en las dos más afectadas por el paro. Este recorte ha sido especialmente intenso en Andalucía, lo cual, además de suponer que esta comunidad haya dejado de ocupar el primer puesto en tasa de paro, ha inducido un mayor cierre de la distancia entre territorios por desempleo.

GRÁFICO II-8

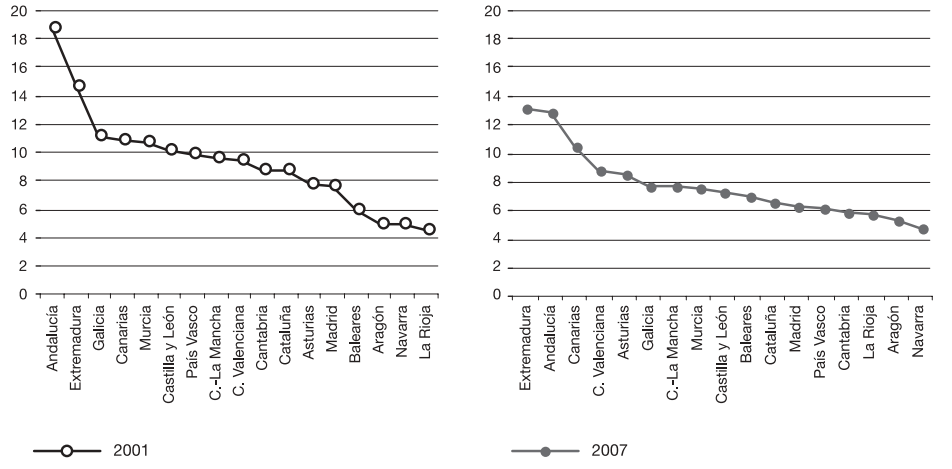
COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN SUS TASAS DE EMPLEO EN 2001 Y EN 2007 (Tasas calculadas para la población de 16 a 64 años, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

GRÁFICO II-9

COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN SUS TASAS DE PARO EN 2001 Y EN 2007 (Tasas calculadas para la población de 16 a 64 años, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

CUADRO II-34

POSICIÓN RELATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL EMPLEO, 2007

Tasa empleo 16-64 años Ambos sexos		Crecimiento total 2001-2007 ESP= 7,9 pp		
		Inferior a ESP (<7,5 pp)	**Cercano a ESP (7,5-8,5 pp)**	**Superior a ESP (>8,5 pp)**
Tasa en 2007 ESP= 66,6%	**>70**	Baleares Cataluña Navarra		Aragón Madrid
	65-70	Comunidad Valenciana	Murcia La Rioja Galicia Castilla-La Mancha País Vasco	Cantabria Castilla y León
	60-65	Canarias		Asturias
	<60		Extremadura	Andalucía
Tasa empleo 16-64 años Mujeres		**Crecimiento total 2001-2007 ESP= 11,6 pp**		
		Inferior a ESP (<11,0 pp)	**Cercano a ESP (11,0-12,0 pp)**	**Superior a ESP (>12,0 pp)**
Tasa en 2007 ESP= 55,5%	**>60**	Baleares Navarra Cataluña		Aragón Madrid
	55-60	Comunidad Valenciana Galicia	País Vasco La Rioja	Cantabria
	50-55	Canarias		Asturias Castilla y León Murcia
	<50		Extremadura	Andalucía Castilla-La Mancha
Tasa empleo < 25 años Ambos sexos		**Crecimiento total 2001-2007 ESP= 6,1 pp**		
		Inferior a ESP (<5,5 pp)	**Cercano a ESP (5,5-6,5 pp)**	**Superior a ESP (>6,5 pp)**
Tasa en 2007 ESP= 42,9%	**>45**	Baleares Cataluña Comunidad Valenciana Murcia		Castilla-La Mancha
	40-45	Aragón Navarra La Rioja		Andalucía Madrid
	35-40	Canarias País Vasco		Cantabria Castilla y León Galicia
	<35	Extremadura		Asturias

CUADRO II-34 *(continuación)*

POSICIÓN RELATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL EMPLEO, 2007

Tasa empleo 55-64 años Ambos sexos		Crecimiento total 2001-2007 ESP= 5,4 pp		
		Inferior a ESP (<5,0 pp)	Cercano a ESP (5,0-6,0 pp)	Superior a ESP (>6,0 pp)
Tasa en 2007 ESP= 44,6%	>50		Baleares	Cataluña
	45-50	Madrid La Rioja		Aragón Navarra
	40-45	Canarias Castilla y León Galicia Murcia	Cantabria Castilla-La Mancha Comunidad Valenciana	País Vasco
	<40	Asturias	Andalucía	Extremadura

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm].

Tres grandes zonas en economía y población

En este proceso de relativa convergencia en empleo y paro no puede olvidarse que los cambios ordinales apuntan a tres configuraciones distintas: en primer lugar, un ámbito más dinámico en economía y en población, compuesto por el Nordeste peninsular (La Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña), Madrid y, aunque claramente más ralentizada en el último periodo, Baleares; por otro lado, un conjunto de regiones relativamente menos dinámicas, que no obstante han ido ganando terreno en estos años de fuerte crecimiento y configuran una nutrida zona intermedia muy heterogénea (pero menos que hace sólo unos años); y en tercer lugar, dos regiones (Andalucía y Extremadura) cuyo apreciable dinamismo debería incrementarse más aún y prolongarse todavía un buen número de años para lograr el cierre de la distancia que condiciona su punto de partida fuertemente retrasado.

Entrando ya en los indicadores, puede verse que tres comunidades autónomas se han incorporado a las siete que ya en el año anterior rebasaban el objetivo de empleo para 2010 fijado en el PNR. Así, en 2007 diez comunidades, superaban en tasa de empleo (calculada para la población de 16 a 64 años) el 66 por 100, y una más se situaba sólo una décima por debajo. Más aún, cinco de ellas superaban en 2007 el objetivo del 70 por 100 marcado en la EEE también

para 2010: a las mismas cuatro que en el año anterior (Cataluña, Navarra, Madrid y Baleares) se había incorporado Aragón, con un 71,8 por 100, nada menos que 2,8 puntos de crecimiento en un solo año.

Aumentar el empleo femenino es una prioridad común

En la tasa de empleo femenina, también calculada de 16 a 64 años, esas mismas comunidades autónomas superaban en 2007 el objetivo del 60 por 100, y de nuevo resultó especialmente destacable la llegada de Aragón a este grupo, con un crecimiento de 4,7 puntos en ese año en la tasa de empleo de mujeres que la sitúa en el tercer puesto, sólo por detrás de Madrid y Cataluña, que siguen siendo no obstante las más destacadas en participación laboral femenina. La amplia distancia entre varones y mujeres fue, en 2007, menor que en el año anterior en todos los casos, y especialmente en algunos casos de ese grupo destacado (Madrid, Cataluña y Aragón). Pero sigue siendo elevada (casi 18 puntos en Madrid, 19 en Cataluña, 20 en Aragón) y, precisamente en este grupo, es la vía para mejorar aún más los resultados del empleo. De otro lado, en varias de las peor posicionadas por tasa de empleo para ambos sexos es donde se da también la mayor distancia por empleo entre hombres y mujeres. Tal es el caso de Extremadura y Andalucía con, respectivamente, 26,1 y 27,6 puntos de distancia en 2007 entre hombres y mujeres en este indicador. Esta circunstancia acentúa la necesidad de impulsar crecimientos de la tasa de empleo femenina incluso por encima de los también necesarios incrementos en la tasa masculina. Así, uno y otro extremo refuerzan el objetivo de incrementar la participación laboral de las mujeres como una evidente prioridad común a todas las comunidades autónomas, refuerzo que viene a añadirse a su carácter central para la consecución de una mayor igualdad de oportunidades.

Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, el principal condicionante de la mayor o menor tasa de empleo femenina es la propia tasa de actividad; pero en ésta interviene, con no poco peso, el mayor desempleo que soporta la población activa femenina, circunstancia que, a su vez, puede desanimar la participación laboral. Reducir el desempleo de las mujeres sería, pues, un objetivo paralelo al de incrementar su tasa de empleo, tanto por esa vía como impulsando la participación en el mercado de trabajo de la muy amplia porción de la población femenina, a todas las edades, que permanece inactiva.

Jóvenes: amplias diferencias por comunidades autónomas, pero igualmente prioridad para todas

En el caso de las tasas de empleo de los menores de 25 años, su distribución por comunidades autónomas en 2007 muestra, como en los años anteriores, algunos rasgos peculiares, que la alejan bastante de la correspondiente a las tasas de empleo calculadas para el total de 16 a 64 años. En este caso, las posiciones más destacadas corresponden a Cataluña y Baleares (con, respectivamente, un 49,4 y un 47,9 por 100 en 2007), que también se sitúan en el grupo de mayor tasa de empleo general; pero les siguen (con tasas de empleo de jóvenes por encima del 46 por 100 en 2007) Murcia y la Comunidad Valenciana, que se encontraban en la zona intermedia atendiendo al empleo de 16 a 64 años. En el otro extremo, comunidades autónomas con buenas posiciones en empleo en general se encuentran en lugares alejados de la primera posición en el empleo de los jóvenes. Tal es el caso del País Vasco, con una de las tasas de empleo de jóvenes más bajas (la tercera más baja en 2007, con un 35,6 por 100,) y además en retroceso (con un descenso de 0,8 puntos entre 2006 y 2007). Pero también se encuentran en esta situación La Rioja y Aragón, ambas con valores sólo ligeramente por encima de la media nacional (43,8 y 44 por 100 en 2007) y con crecimientos muy por debajo del correspondiente a esa media. El crecimiento más destacado en 2007 correspondió, por otro lado, a Castilla-La Mancha, que es una de las cinco comunidades con tasas de empleo de jóvenes significativamente por encima del promedio español.

Pese a esas diferencias interregionales, las tasas de empleo de los menores de 25 años son mucho más bajas en todos los casos que las de la población en edades intermedias (de 25 a 54 años). En este aspecto, la menor distancia (aunque muy alta también) entre actividad y empleo indicaría que sería prioritario aumentar la participación laboral del colectivo más joven. Sobre estas cuestiones, el Informe CES 6/2005, sobre *El papel de la juventud en el sistema productivo español* recogía algunas conclusiones valiosas. Porque no es un asunto simple, ya que en buena medida la baja participación en el mercado de trabajo de los jóvenes se encuentra relacionada con la formación, a la que éstos, en España, parecen dedicarse de forma excluyente, como ya se vio tanto en el citado Informe como en el epígrafe anterior al abordar los resultados de la nueva ETEFIL. Y probablemente ello se deba tanto a pautas socioculturales como, sobre todo, al diseño del sistema educativo.

1.3.2. **Planes y servicios públicos de empleo**

Planes de empleo de las CCAA

Las políticas de empleo desde una perspectiva territorial se enmarcan en el modelo de Estado de las Autonomías recogido en la Constitución Española y en la progresiva transferencia de dichas políticas a todas las comunidades autónomas, excepto el País Vasco y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla[48]. Mientras que la legislación laboral es competencia del Estado, el proceso de transferencias ha permitido a las comunidades ir asumiendo la gestión y ejecución de programas estatales de fomento del empleo en su territorio, a lo que se une el diseño de programas propios. Las administraciones autonómicas disponen así de un amplio margen para la elaboración de las políticas de empleo, limitado tan sólo por el respeto a determinados principios básicos (i.e. unidad del orden económico nacional, de la legislación laboral en todo el territorio nacional y del sistema de seguridad social).

Al mismo tiempo, desde mitad de los años noventa del pasado siglo, las comunidades autónomas han desarrollado distintos pactos o acuerdos de carácter general sobre aspectos económicos y sociales, pero también en particular sobre aspectos vinculados al empleo. Estos pactos, impulsados por los gobiernos autonómicos y los interlocutores sociales, tienen carácter plurianual y al finalizar su periodo de vigencia, bien se renuevan para un nuevo periodo, o bien se actualizan, adecuándose a nuevas necesidades de empleo y desarrollo económico (cuadro II-35). En el año 2007, vencían nueve acuerdos (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra, Madrid y La Rioja) y aunque, al cierre de esta Memoria, se habían actualizado la mayoría, algunos están todavía en fase de negociación[49].

En relación al empleo, los acuerdos o pactos autonómicos incluyen medidas en el ámbito de la intermediación laboral, el fomento del

[48] El proceso de transferencia a las comunidades autónomas se puede dividir en tres fases: *a)* el iniciado en 1984, que supuso el traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado de determinados programas de apoyo al empleo (discapacitados, centros especiales, programación del autoempleo...); *b)* el traspaso, iniciado en 1992, de la gestión de la formación profesional ocupacional y *c)* el de la gestión de las políticas activas de empleo iniciado en 1997.

[49] Para más detalle veáse Memoria CES 2006, epígrafe II.1.3.2.

empleo, la formación (ocupacional y programas combinados de formación-empleo), el apoyo a la creación de empresas y del empleo autónomo, o la atención a colectivos específicos (mujeres, inmigrantes, colectivos en riesgo de exclusión). En general, se agrupan en torno a tres bloques de actuaciones: las de fomento de la contratación, en sus diferentes modalidades y por colectivos; las de creación de empleo, donde se incluyen las iniciativas locales de empleo, los agentes de empleo y desarrollo local y la promoción del autoempleo, entre otras; las orientadas a desarrollar las políticas activas de empleo y reforzar el papel de los Servicios Públicos de Empleo (intermediación, formación y orientación). Así, estos pactos constituyen el marco general para el diseño de actuaciones en materia de empleo en las comunidades autónomas.

Por otro lado, en los últimos años se han puesto en marcha los denominados planes integrales de empleo, creados entre la Adminis-

CUADRO II-35

ACUERDOS O PLANES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VINCULADOS AL EMPLEO

Comunidades autónomas	Plan	Vigencia	Situación actual
Andalucía	VI Acuerdo de concertación social	2005-2008	Vigente
Aragón	II Acuerdo Económico y Social para el progreso	2004-2007	Pendiente renovación
Asturias	Acuerdo para la competitividad, el empleo y el bienestar	2008-2011	Vigente
Baleares	Bases para el diálogo sobre el pacto por la competitividad, la ocupación y la cohesión social, (firmado en noviembre de 2007)	Desde 2008	En desarrollo
Canarias	Estrategia canaria de empleo	2008-2013	Vigente
Cantabria	Acuerdo de concertación social	2008-2011	Vigente
Castilla y León	IV Plan regional de empleo	2007-2010	Vigente
Castilla-La Mancha	Acuerdo por el empleo	2004-2007	Pendiente renovación
Cataluña	Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad	2005-2008	Vigente
Comunidad Valenciana	Pacto por el crecimiento y el empleo	2001-2006	Pendiente renovación
Extremadura	VI Plan de empleo	2008-2011	Vigente
Galicia	Acuerdo sobre objetivos y medidas para el empleo	2007-2010	Vigente
Madrid	Acuerdo por el empleo y el crecimiento económico	2004-2007	Pendiente renovación
Murcia	II Pacto por la estabilidad en el empleo	2007-2010	Vigente
Navarra	Plan de empleo de Navarra	2005-2007	Prorrogado en 2008
País Vasco	Plan de empleo	2007-2010	Vigente
La Rioja	Acuerdo social para la productividad y el empleo	2005-2007	Pendiente renovación

Fuente: Elaboración propia.

tración central y algunas comunidades autónomas cuya situación en el mercado de trabajo presenta desfases importantes respecto al resto, y cuyo objetivo es posibilitar mejoras sustanciales en los mismos, en términos de actividad y ocupación, mediante actuaciones de fomento del empleo en el conjunto del territorio. Hasta el momento, se ha aprobado planes integrales en Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias y Galicia.

Entre los objetivos de estos planes también se señala la necesidad de favorecer la generación de empleo en los sectores económicos menos desarrollados, con especial atención a las zonas rurales, para lo cual se han diseñado acciones de formación, dirigidas a facilitar una mayor cualificación y posibilidad de reconversión profesional, programas combinados de formación y empleo y contratación de desempleados en colaboración con corporaciones locales, u otros organismos públicos y entidades sin ánimo de lucro.

Estos planes deben diferenciarse de los planes integrales de empleo específicos para distintos colectivos (mujeres desempleadas, jóvenes, personas con discapacidad, colectivos en riesgo de exclusión) que, por lo general, se incluyen en el diseño de las políticas de promoción de empleo de las distintas comunidades autónomas.

En cualquier caso, el conjunto de acciones en materia de promoción del empleo desarrollado por las comunidades autónomas es muy amplio y diverso con el fin de atender las necesidades específicas de cada territorio. Aunque la gestión y ejecución de estas acciones, en su mayor parte, es competencia autonómica, en estrecha colaboración con los entes locales, el distinto origen de las fuentes de financiación, estatal, autonómica o comunitaria e incluso privada, hace necesario un esfuerzo continuo de coordinación y colaboración entre todos los agentes implicados.

Órganos e instrumentos del Sistema nacional de empleo

En este sentido, la Ley 56/2003, de Empleo, estableció un concepto integral de política de empleo, que en el ámbito de las comunidades autónomas incluye tanto las decisiones adoptadas por éstas como por el Estado para conseguir el pleno empleo, mejorar la calidad del mismo, adecuar la oferta y la demanda de empleo y reducir el desempleo. Todo ello se articula mediante el desarrollo del Sistema Nacional de Empleo, integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y los autonómicos.

A este respecto, en diciembre de 2007 se aprobó el Real Decreto 1722/2007 por el que se desarrolla reglamentariamente el Sistema Nacional de Empleo en cuanto a órganos e instrumentos[50], y en el que se recoge como aspecto fundamental la necesidad de coordinación y cooperación entre los distintos órganos que participan en el diseño y gestión de las políticas de empleo. En este sentido, los SPE autonómicos gestionan los programas diseñados por el SPEE[51] y a la vez gestionan programas específicos diseñados por ellos mismos.

La principal novedad de este Real Decreto es la creación del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo como órgano consultivo en materia de política de empleo, formado por representantes de la administración central, de cada comunidad y ciudad autónoma y de las organizaciones empresariales y sindicales. Entre otras funciones, este órgano debe proponer mecanismos que garanticen la coordinación y cooperación entre el SPEE y los SPE de las comunidades autónomas, en los respectivos ámbitos de competencia en materia de empleo, formación y política laboral de emigración, con especial atención a las políticas activas de empleo, para lo cual es necesario igualmente conocer sus programas de trabajo, así como los estudios y análisis de diagnóstico sobre el mercado de trabajo realizados en cada territorio.

Para facilitar esta coordinación, se han definido tres instrumentos concretos: la elaboración de un programa anual de trabajo para el conjunto del Sistema, que debe recoger los objetivos y actuaciones de todos los servicios públicos de empleo, la elaboración de los planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo que, realizados de forma coordinada por el conjunto de administraciones, deben recoger todos los aspectos de las políticas de empleo enmarcados en dicha Estrategia y la existencia de un sistema de información (SISPE), como instrumento de carácter técnico para el registro de

[50] Véase en esta Memoria, epígrafe II.1.2.2.

[51] Abarca un conjunto amplio de programas: empleo-formación; iniciativas locales de empleo; convenios INEM con comunidades autónomas, corporaciones locales, universidades e instituciones privadas sin ánimo de lucro; contratación de agentes de desarrollo local; promoción de proyectos y empresas calificadas como Inversión + Empleo; ayudas a corporaciones locales para prospección de nuevos proyectos empresariales; fomento del empleo agrario en Andalucía y Extremadura y zonas rurales deprimidas; promoción del autoempleo y desarrollo de la economía social.

datos comunes y la integración de información sobre la gestión de las políticas de empleo, y que ya se puso en marcha en 2005[52].

A pesar de las mejoras en el intercambio de información cuantitativa por parte de los SPE, sigue siendo una tarea compleja conocer de forma detallada las actuaciones gestionadas por las distintas administraciones, así como el coste y el origen de la financiación de cada una de ellas, bien por los fondos presupuestarios de las propias comunidades autónomas, del Estado o en cofinanciación por los fondos europeos, lo que dificulta la valoración de los resultados alcanzados por dichas actuaciones.

Creación del portal del Sistema Nacional de Empleo

Además, cabe señalar que en la línea de dotar de mayor transparencia al Sistema, desde abril de 2007, se ha puesto en funcionamiento el portal del Sistema Nacional de Empleo que ofrece la información relativa a las ofertas y demandas de empleo disponible en todos los SPE autonómicos, publicando al día una media de 2.500 ofertas de trabajo procedentes de todas las comunidades autónomas.

La existencia de este portal posibilita, a través de la red telemática, el conocimiento por parte de los ciudadanos de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación existentes en todo el territorio del Estado, así como en el resto de los países del Espacio Económico Europeo, a través de la red europea EURES. Es un portal que cumple con el principio constitucional de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, así como con el principio de gratuidad tanto para los trabajadores como para los empresarios.

Presupuesto de las políticas activas gestionado por las comunidades autónomas

Atendiendo a la clasificación funcional del gasto de las comunidades autónomas, las políticas encuadradas en seguridad, protección y promoción social, donde se incluyen las políticas de promoción de empleo son, con un 8,2 por 100 del total, el tercer destino del gasto autonómico (13.228,9 millones de euros), observándose el mayor esfuerzo en La Rioja, Extremadura y Castilla-La Mancha, frente al menor de la Comunidad Valenciana, Canarias y el País Vasco[53]. En

[52] Véase Memoria CES 2005, epígrafe II.1.3.2., págs 246-251.

[53] M.A. García, *Presupuestos de las comunidades autónomas en 2007*, Instituto de Estudios Fiscales.

concreto, el gasto total en la partida Fomento del empleo es de 4.547,1 millones de euros, lo que representa un 2,8 del total del presupuesto.

Más de la mitad de ese gasto se corresponde con la aportación presupuestaria del Estado para la gestión de las políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas; en el año 2007 ésta fue de 2.667,7 millones de euros, un 4,7 por 100 superior a lo presupuestado el año anterior (cuadro II-36). A su vez, este importe supuso un 35,4 por 100 del total de los Presupuestos del Estado dedicados a políticas activas de empleo (7.538 millones de euros en 2007).

CUADRO II-36

PRESUPUESTO PARA GESTIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007

(Millones de euros)

Comunidades autónomas	Promoción del empleo y ET, CO y TE[1]	Formación profesional	Modernización Servicio Público de Empleo	Ayudas previas a jubilación ordinaria	Fomento de empleo en cooperativas y soc. laborales[2]	Total general
Andalucía	312,9	253,8	23,7	1,5	4,2	596,1
Aragón	36,6	25,9	1,5	0,4	0,3	64,6
Asturias	50,7	33,5	2,7	0,3	0,4	87,7
Baleares	23,0	20,9	1,1	0,3	0,2	45,5
Canarias	81,6	63,8	5,7	0,5	0,7	152,2
Cantabria	21,7	14,5	0,9	0,1	0,2	37,5
Castilla-La Mancha	71,3	49,8	3,2	0,4	1,0	125,8
Castilla y León	89,5	65,2	4,4	0,7	0,8	160,6
Cataluña	211,5	154,4	9,2	2,2	1,4	378,7
Comunidad Valenciana	136,3	108,0	7,2	1,2	1,4	254,1
Extremadura	52,0	39,9	5,0	0,2	0,5	97,7
Galicia	122,3	90,8	7,5	0,8	1,3	222,8
Madrid	176,8	141,8	11,1	1,8	1,3	332,8
Murcia	38,6	27,0	1,6	0,3	0,8	68,3
Navarra	13,7	12,9	0,8	0,2	–	27,6
País Vasco	–	–	–	0,6	–	0,6
La Rioja	8,5	6,0	0,6	0,1	0,2	15,3
Ceuta	–	–	–	0,0	–	0,0
Melilla	–	–	–	0,0	–	0,0
Total	**1.447,0**	**1.108,3**	**86,3**	**11,4**	**14,6**	**2.667,8**

[1] Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo.

[2] Incluye el presupuesto para inversiones en cooperativas.

Fuente: MTAS.

La distribución de estos fondos por programas refleja que mayoritariamente los recursos se han destinado a programas de fomento del empleo[54] y de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo (54,2 por 100), y a medidas de formación profesional ocupacional y continua (41,5 por 100), destinándose tan sólo un 3,2 por 100 a medidas de modernización de los servicios públicos de empleo. Dado el sistema de reparto establecido[55], la mitad del presupuesto corresponde a Andalucía, Cataluña y Madrid (22,3, 14,2 y 12,5 por 100, respectivamente), que concentran el grueso de los parados.

La cofinanciación comunitaria de las políticas de empleo

En la financiación de las políticas de empleo de las comunidades autónomas, además de los recursos procedentes de la Administración central y de los presupuestados por cada comunidad hay que considerar las transferencias de fondos estructurales de la Unión Europea, especialmente el Fondo Social Europeo (FSE). Con respecto al presupuesto total de las comunidades autónomas, la ayuda del FSE tiene un peso relativo pequeño, representando menos del 1 por 100 del mismo. Sin embargo, en relación al gasto autonómico en políticas de promoción de empleo esta ayuda adquiere una importancia fundamental, al representar en torno a una cuarta parte del mismo. Así, no solo cuantitativa sino también cualitativamente, como se ha confirmado de la experiencia en los periodos anteriores, especialmente en 2000-2006, estos recursos han supuesto un claro empuje para la situación de los recursos humanos en las comunidades autónomas, contribuyendo a detectar y abordar los principales problemas de los mercados de trabajo regionales mediante el diseño y ejecución de un conjunto amplio de actuaciones con una diversidad de actores implicados.

Además, dadas las carencias y dificultades que implica evaluar el conjunto de actuaciones realizadas en materia de empleo, la disponi-

[54] Los recursos en estos programas se destinan a la contratación de desempleados a través de órganos de las administraciones públicas, corporaciones locales e instituciones sin ánimo de lucro; a la búsqueda de empleo y autoempleo; a programas experimentales; al desarrollo local e impulso de empresas calificadas como I+E (inversión y empleo); a la contratación de personas con discapacidad, y a la promoción del empleo autónomo, incluyendo las subvenciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social para los perceptores de prestaciones por desempleo en modalidad de pago único.

[55] El sistema de reparto tiene en cuenta las tasas de paro registrado y los demandantes no ocupados (DENOS) de las distintas comunidades autónomas.

bilidad de información detallada sobre las actuaciones cofinanciadas por el FSE, en cuanto a diseño, resultados alcanzados y contribución al logro de los objetivos fijados previamente, así como la existencia de mecanismos de evaluación definidos permite conocer la efectividad de las políticas llevadas a cabo y reorientarlas, en su caso, a nuevas necesidades de los mercados de trabajo. A este respecto, la valoración de las actuaciones desarrolladas en el periodo anterior es muy positiva, destacando tanto la adecuación de las actuaciones definidas a las carencias y debilidades de cada mercado de trabajo, como el avance en pro de los objetivos iniciales fijados.

No obstante, las evaluaciones realizadas sobre los resultados del periodo anterior también manifestaron la existencia de retos pendientes y la necesidad de profundizar en algunas líneas de actuación, entre las que se destacaban: el refuerzo de los déficit de cualificación, el apoyo a los colectivos con especiales dificultades de inserción, la adecuación entre la formación y las necesidades del tejido productivo, o el fomento del tejido empresarial, aspectos todos ellos sobre los que ya se ha señalado la necesidad de realizar mayores esfuerzos y que constituyen líneas centrales de actuación de las políticas de empleo, en todos los ámbitos territoriales.

El periodo de programación 2007-2013 define un nuevo diseño de la política regional comunitaria en el que, además de la aprobación de las perspectivas financieras y del reparto de fondos entre los Estados miembros, se establece un nuevo mapa de ayudas para las regiones españolas en respuesta al nivel de crecimiento alcanzado. Por lo que respecta a las políticas de empleo, la distribución de los recursos procedentes del FSE se articula dentro del Marco Estratégico Nacional de Referencia aprobado en 2007, que recoge las necesidades y oportunidades de España dentro del planteamiento común de la Europa ampliada, identificando las particularidades de cada una de las regiones y las políticas de cohesión que se van a adoptar desde todas las administraciones y estableciendo las prioridades en las políticas cofinanciadas por fondos comunitarios.

Una de las principales características del nuevo periodo de programación es la simplificación, mediante la definición de programas operativos «monofondo», resultando de ello 34 programas regionales y 6 programas plurirregionales, la mitad de ellos cofinanciados por el FSE, cuya aportación para el conjunto del periodo será de

8.057 millones de euros, de los cuales casi el 60 por 100 está destinado a programas plurirregionales. A su vez, de los tres programas plurirregionales, el de adaptabilidad y empleo es el más importante con una dotación del 91,2 por 100 del total. Por su parte, de los programas operativos regionales, el 58 por 100 se distribuye entre las regiones objetivo convergencia, y el 23 por 100 entre las regiones objetivo competitividad, siendo el resto ayudas transitorias (cuadro II-37). Andalucía absorbe una tercera parte de los recursos destinados a programas regionales, seguida de Galicia con un 11 por 100.

CUADRO II-37

PARTICIPACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PERIODO 2007-2013

(Millones de euros)

Comunidad autónoma	PO regional	Adaptabilidad y empleo	Lucha contra la discriminación	Asistencia técnica	Total PO plurirregionales	Total CCAA
Castilla-La Mancha	180,4	339,0	32,9	2,7	374,6	555,0
Extremadura	250,1	259,8	18,0	2,0	279,8	529,9
Galicia	358,5	542,6	30,9	4,1	577,6	936,1
Andalucía	1.155,8	1.599,0	108,9	12,2	1.720,1	2.875,9
Convergencia	**1.944,7**	**2.740,4**	**190,7**	**21,0**	**2.952,1**	**4.896,8**
Asturias	100,8	58,9	5,0	0,5	64,4	165,1
Ceuta	10,2	6,7	0,9	0,1	7,7	18,0
Melilla	7,2	6,0	1,0	0,1	7,1	14,3
Murcia	75,7	66,9	10,4	0,6	77,8	153,6
Phasing-out	**194,0**	**138,5**	**17,4**	**1,1**	**157,0**	**351,0**
Objetivo convergencia	**2.138,7**	**2.878,9**	**208,1**	**22,1**	**3.109,1**	**5.247,8**
Canarias	117,3	199,5	16,8	1,6	217,8	335,1
Castilla y León	125,3	183,0	29,5	1,5	214,0	339,3
C. Valenciana	198,4	308,8	34,6	2,5	345,9	544,2
Phasing-in	**440,9**	**691,3**	**80,9**	**5,5**	**777,7**	**1.218,6**
Aragón	74,5	22,9	4,6	0,2	27,8	102,3
Baleares	38,7	43,2	5,6	0,4	49,2	88,0
Cantabria	12,7	31,0	3,1	0,2	34,3	47,0
Cataluña	284,7	290,2	32,6	2,3	325,2	609,9
Madrid	256,9	235,9	32,9	1,9	270,7	527,6
Navarra	19,2	12,3	2,5	0,1	14,9	34,1
País Vasco	61,1	83,9	6,8	0,6	91,3	152,4
La Rioja	13,9	11,7	3,9	0,1	15,7	29,6
Competitividad	**761,8**	**731,2**	**91,9**	**5,9**	**829,1**	**1.590,9**
Objetivo competitividad	**1.202,8**	**1.422,5**	**172,8**	**11,4**	**1.606,8**	**2.809,5**
Total programación	**3.341,5**	**4.301,4**	**380,9**	**33,6**	**4.715,9**	**8.057,3**

Fuente: UAFSE, *Distribución financiera de la programación 2007-2013.*

Prioridades del FSE para el nuevo periodo 2007-2013

Las acciones del FSE a favor de los recursos humanos en España se articulan a través de cinco ejes prioritarios que tratan de dar cabida al conjunto de actuaciones necesarias para atender las principales debilidades de los mercados de trabajo. El eje 2 «Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres» absorbe el grueso de recursos, un 52 por 100, seguido del eje 1 «Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios», al que se destina un 31 por 100 y del eje 3 «Aumento y mejora del capital humano» con un 15 por 100. Los ejes 4 «Cooperación transnacional e interregional» y 5 «Asistencia técnica» tienen asignado un 1 por 100 de los recursos cada uno.

Cada uno de los programas operativos regionales recoge, a su vez, las líneas de actuación principales en respuesta a las carencias y necesidades detectadas previamente en los mercados de trabajo regionales. En relación a los ejes anteriores, todos los programas incluyen actuaciones en los ejes 1, 2 y 5, mientras que el diseño de actuaciones cofinanciadas por el FSE en relación al aumento y mejora del capital humano no se ha considerado en los programas operativos de Navarra, País Vasco y Ceuta, y el eje de cooperación transnacional e interregional no se incluye en 8 de los 17 programas considerados (cuadro II-38).

Frente a los programas operativos específicos para cada comunidad, se han definido también tres programas plurirregionales, que vertebran objetivos comunes para el conjunto del territorio, garantizando la cohesión social y territorial, y siendo la responsabilidad del diseño y ejecución de los mismos los órganos correspondientes de la Administración central. El Programa de Adaptabilidad y empleo tiene como objetivo afianzar la estabilidad en el empleo, mejorar la adaptabilidad de todos los trabajadores y fomentar la iniciativa empresarial integrando la perspectiva de género, y orientándose a la mejora del sistema de formación y el fomento de la I+D+i. A su vez, y en virtud del proceso de transferencias, la gestión del Programa de Adaptabilidad y empleo, cuya responsabilidad última recae sobre el SPEE, se cede a las comunidades autónomas. El Programa de Lucha contra la discriminación pretende combatir, desde una perspectiva integral y mediante acciones concretas en todos los territorios, la discriminación en su doble aspecto: de género y de colectivos excluidos o en riesgo de exclusión.

CUADRO II-38

PRIORIDADES DEL FSE PARA EL PERIODO 2007-2013

Comunidad autónoma	Eje 1 Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios	Eje 2 Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres	Eje 3 Aumento y mejora del capital humano	Eje 4 Promover la cooperación transnacional e interregional	Eje 5 Asistencia técnica
Programas operativos					
Regiones convergencia					
Andalucía	■	■	■	■	■
Asturias	■	■	■	■	■
Castilla-La Mancha	■	■	■	■	■
Ceuta	■	■			■
Extremadura	■	■	■		■
Galicia	■	■	■	■	■
Melilla	■	■	■		■
Murcia	■	■	■	■	■
Regiones competitividad					
Aragón	■	■	■	■	■
Baleares	■	■	■	■	■
Canarias	■	■	■		■
Cantabria	■	■	■	■	■
Castilla y León	■	■	■		■
Cataluña	■	■	■	■	■
Comunidad Valenciana	■	■	■	■	■
La Rioja	■	■	■		■
Madrid	■	■	■	■	■
Navarra	■	■			■
País Vasco	■	■			■
Programas plurirregionales					
PO Adaptabilidad y empleo	■	■	■	■	■
PO Lucha contra la discriminación		■		■	■
PO Asistencia técnica				■	■

Fuente: Red2Red Consultores, *Evaluación Ex-ante PO FSE 2007-2013 Regiones convergencia y phasing-out y Regiones competitividad,* en www.mtas.es/uafse/es/2007-2013/Periodo2007_2013.htm.

Por último, cabe señalar que la coexistencia de programas operativos regionales y plurirregionales en el mismo territorio, puede derivar en que se solapen actuaciones similares, ya que de hecho ambos programas comparten un gran número de categorías de gasto. Esto no necesariamente significa una merma de la eficiencia, pues sólo podría afirmarse tal extremo si existiese un «doble gasto ejecutado» con un

mismo fin y un mismo beneficiario objetivo[56]. Pero, en todo caso, de nuevo cobra especial importancia la necesidad de comunicación y coordinación, con el fin de garantizar la complementariedad entre las actuaciones, evitando que los distintos gestores de las mismas incidan sobre los mismos ámbitos o colectivos con actuaciones similares. Al mismo tiempo, convendría articular mecanismos de seguimiento para el conjunto de las políticas de empleo, en general, y en particular, como reclama la Comisión Europea, para las cofinanciadas por el FSE.

2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. **Diálogo social en la Unión Europea**

Las organizaciones empresariales y sindicales de ámbito europeo vienen desarrollando, en los últimos años, un proceso de diálogo social más centrado en una contribución efectiva a los objetivos de empleo, competitividad, cohesión social y sostenibilidad integrados dentro de la Estrategia de Lisboa. La contribución de los interlocutores sociales europeos a dichos objetivos se materializa, fundamentalmente, a través del diálogo bipartito autónomo.

En 2007, segundo año de aplicación del Programa de trabajo aprobado por UNICE (actualmente, BUSINESSEUROPE), UEAPME, CEEP y la Confederación Europea de Sindicatos para el periodo 2006-2008, las organizaciones sindicales y empresariales europeas han profundizado en esa dirección mediante diversos instrumentos. En primer lugar, cabe destacar la firma de un nuevo acuerdo bipartito, el Acuerdo marco europeo sobre acoso y violencia en el trabajo. Para valorar su trascendencia dentro del diálogo social, cabe recordar que se trata del sexto acuerdo de estas características que concluyen las principales organizaciones europeas de trabajadores y de empresarios y, asimismo, es el tercero cuya aplicación se confía a la propia autonomía colectiva de empresarios y representantes de los trabajadores en cada ámbito nacional.

[56] Véase Red2Red Consultores, *Evaluación Ex-ante Programa operativo FSE 2007-2013 Regiones competitividad*, en www.mtas.es/uafse/es/2007-2013/Periodo 2007_2013.htm.

En segundo lugar, las citadas organizaciones elaboraron y aprobaron un diagnóstico sobre la situación de los mercados de trabajo en Europa, en el que se identifican los principales retos a los que se enfrentan y en el que se formula una serie de propuestas de actuación[57].

Además de estos resultados del diálogo bipartito, los interlocutores sociales europeos han participado en otros debates, en el marco de procesos de consultas, formulando su opinión en relación, entre otras, a las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, y, asimismo, han expresado sus posiciones en el debate sobre el Libro Verde que presentó la Comisión en 2006 sobre la modernización del derecho laboral.

Profundización del diálogo social bipartito: el Acuerdo marco sobre acoso y violencia en el trabajo

Las organizaciones Business Europe, UEAPME, CEEP y la Confederación Europea de Sindicatos (incluyendo representantes del Comité de Enlace CEC/Eurocuadros) firmaron, en el mes de abril, el Acuerdo marco europeo sobre acoso y violencia en el trabajo[58].

En el ámbito europeo se ha tomado conciencia progresivamente de la importancia que revisten estas situaciones como factores de potencial riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores y por su incidencia negativa en el trabajo. Aunque de difícil aproximación a su magnitud real, especialmente por lo que respecta a la violencia en el trabajo, de percepción y de reconocimiento dispar en los distintos países, entre los instrumentos que permiten aproximarse a ambas situaciones, la Cuarta Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo[59], aun con las limitaciones que presenta para el estudio de problemas de esta naturaleza, señala que el 5 por 100 de los trabajadores encuestados declararon haber estado afectados por uno u otro problema en los doce meses anteriores. Dichos porcentajes se han man-

[57] CES, Business Europe, UEAPME y CEEP: «Los grandes desafíos de los mercados de trabajo europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos». Octubre 2007.

[58] CES, Business Europe, UEAPME y CEEP: «Framework Agreement on Harassment and Violence at Work». 26 de abril de 2007.

[59] Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: *Fourth European Working Conditions Survey* 2005, publicada en 2007. Para los resultados de anteriores ediciones de la Encuesta (1995 y 2000), comparativamente, ver el informe de la propia Fundación Europea: *Violence, bullying and harassment in the workplace*, 2007. Ambos en http://www.eurofound.europa.eu.

tenido estables en los últimos diez años, con una tendencia de ligero aumento de las personas que han sufrido violencia, que han pasado del 4 al 6 por 100 entre 1995 y 2005 en el ámbito de la antigua UE-15. La Encuesta señala, asimismo, que esta proporción es más baja en España, tanto en relación con el acoso como en relación con la violencia, en ambos casos en torno al 3 por 100.

Entre las finalidades del Acuerdo está elevar el nivel de conciencia y de comprensión, por parte de los empresarios, los trabajadores y sus representantes, del acoso y la violencia en el trabajo, ante el diferente grado de sensibilización o preocupación que parece observarse en relación a los mismos en los distintos Estados miembros.

El Acuerdo delimita el acoso y la violencia que constituyen su objeto mediante la definición de estas conductas, los sujetos que pueden llevarlas a cabo y un elemento de resultado de tales comportamientos, subrayándose su conexión con el ámbito de trabajo, de tal forma que el Acuerdo abarca aquellas formas de acoso y violencia que afectan a la relación de empleo.

Prevenir, identificar y tratar el acoso y la violencia

Otra de sus finalidades explícitas estriba en proporcionar a los empresarios, los trabajadores y sus representantes un marco orientado a la acción para prevenir, identificar y tratar estos problemas. El Acuerdo apunta a medidas de alcance general que pueden reducir la probabilidad de que se produzcan situaciones de acoso y de violencia, tales como elevar la concienciación sobre éstas y una formación adecuada de directivos y de trabajadores, así como la necesidad de que las empresas expresen tolerancia cero hacia tales conductas. Asimismo, en su parte introductoria, se hace referencia a la existencia de normas comunitarias y nacionales que definen la obligación del empleador de proteger a los trabajadores contra el acoso y la violencia en el lugar de trabajo[60].

Se prevén una serie de aspectos orientativos en los que se podrían basar los procedimientos, formales o informales, para tratar estas situaciones, tales como la discreción y la confidencialidad, la diligencia en la investigación de las quejas, principios procedimentales

[60] En nota al pie, recoge, con ánimo no exhaustivo, las Directivas comunitarias sobre aplicación del principio de igualdad y la Directiva 89/391 sobre medidas para fomentar la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo.

de audiencia, imparcialidad y trato correcto hacia las personas involucradas, así como que las quejas deben ir respaldadas por información detallada, o la necesidad de no tolerar las falsas acusaciones, que pueden llevar aparejada una acción disciplinaria, entre otros aspectos.

Por último, el Acuerdo, que «compromete a los miembros de Business Europe, UEAPME, CEEP y CES a aplicarlo», será aplicado, al igual que los dos anteriores, sobre teletrabajo y sobre estrés en el trabajo, según los procedimientos y las prácticas propias de empresarios y trabajadores, en el marco del artículo 139 del Tratado CE[61]. El plazo para su aplicación se fija en tres años, con un mecanismo de seguimiento anual, al término de los cuales los interlocutores sociales adoptarán un informe global sobre las acciones emprendidas para su puesta en práctica.

Análisis conjunto y recomendaciones sobre los mercados de trabajo

Por primera vez, los interlocutores sociales europeos han elaborado un diagnóstico de esta naturaleza acerca de la situación del empleo y de los mercados de trabajo en la Unión Europea. El análisis conjunto, que fue presentado en el marco de la Cumbre Social Tripartita de octubre, se ha llevado a cabo en un momento importante, al coincidir con el final del primer ciclo de tres años de la Estrategia renovada de crecimiento y empleo y con las primeras evaluaciones de sus resultados. En este sentido, cabe valorar el análisis de los interlocutores sociales como una contribución cualificada para el futuro de dicha estrategia. Al mismo tiempo, dicho documento recoge un conjunto de recomendaciones comunes de las organizaciones de empresarios y de trabajadores en relación con la «flexiseguridad», uno de los debates importantes desarrollado en 2007, como se ha expuesto con anterioridad.

Esta aportación de los interlocutores sociales contiene, en primer lugar, un diagnóstico común sobre la situación y principales tendencias en ámbitos clave: las perspectivas de crecimiento económico en los próximos años, a la luz de los objetivos de Lisboa, la creación de empleo experimentada en los últimos años y su relación con la productividad en los distintos sectores, las tendencias demográficas y los retos que plantean para los sistemas de protección social y el cre-

[61] En España, dicho Acuerdo se incorporó como anexo a la prórroga para 2008 del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007.

cimiento de la ocupación, la proporción que representan los contratos indefinidos, los temporales y la contratación a tiempo parcial en la estructura de la contratación laboral, junto con el grado de protección de los marcos regulatorios, el empleo autónomo y el problema del trabajo no declarado, la intensidad, la efectividad y la calidad de las políticas activas de empleo a lo largo de los últimos años, la calidad de los sistemas educativos y la participación en la formación permanente, la situación de la cohesión social, el papel de los sistemas fiscales y de los sistemas de prestaciones sociales, la movilidad geográfica laboral dentro de la Unión Europea, y, finalmente, una serie de elementos que se aglutinan en torno a la calidad del empleo y que comprenden aspectos tan diversos como la siniestralidad laboral, las diferencias salariales entre mujeres y hombres o la cobertura de la negociación colectiva.

En segundo lugar, los interlocutores sociales identifican los problemas o los retos principales que deben afrontar los Estados miembros en sus economías y sus mercados de trabajo, y, en tercer lugar, formulan una serie de recomendaciones a las autoridades nacionales y comunitarias y plantean actuaciones conjuntas de las propias organizaciones en el marco del diálogo social.

En suma, las organizaciones sindicales y empresariales han llevado a cabo un análisis compartido que les permita adoptar conjuntamente recomendaciones dirigidas a las instituciones europeas y nacionales, definir prioridades a incluir en un marco de acciones para el empleo y negociar un acuerdo marco autónomo, bien sobre la integración laboral de los grupos desfavorecidos, bien sobre el aprendizaje permanente.

Evaluación del Marco de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres

Un destacado ámbito de actuación conjunta de las organizaciones empresariales y sindicales europeas se centra en las medidas para promover la igualdad entre las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo y en las condiciones de trabajo, dentro del Marco de acciones para la igualdad de género adoptado por aquéllas en 2005[62]. La segunda evaluación anual de su aplicación en los ámbitos nacio-

[62] Véase Memoria CES 2005, capítulo II.3.1.1. El Marco de acciones debía ser impulsado autónomamente, mediante los instrumentos y prácticas existentes a nivel nacional, comprometiéndose los firmantes a solicitar a sus organizaciones afiliadas que trabajen para aplicar sus previsiones.

nales, que han llevado a cabo los interlocutores sociales coincidiendo con la declaración de 2007 como Año europeo para la igualdad de trato y de oportunidades, pone de manifiesto, en primer lugar, como tendencia general, que las prioridades definidas en este ámbito por el diálogo social europeo han sido promovidas en diferentes acuerdos nacionales de concertación social tripartita y se han venido integrando, también, en la negociación de los convenios colectivos.

RECUADRO II-8

RETOS CLAVE DE LOS MERCADOS DE TRABAJO: PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS

Políticas activas y política económica

Políticas activas de empleo

A los Estados miembros	*Al Consejo y a la Comisión Europea*
• Desarrollar políticas activas de alta calidad orientadas a la activación temprana de los parados, mejorar su cualificación y minimizar los periodos de paro. • Proporcionar acciones personalizadas para prevenir o reducir el paro de larga duración. • Reforzar la atención a las necesidades de los grupos desfavorecidos para promover su integración laboral. • Mejorar la calidad de las medidas de activación con el objetivo de maximizar su eficacia y efectividad.	• Asegurar una mejor evaluación y seguimiento con participación de los interlocutores sociales, mediante estadísticas fiables y actualizadas, y organizar el intercambio de experiencias y prácticas entre los Estados miembros. • Centrarse en objetivos cuantitativos, particularmente en el terreno de la activación, la educación y el aprendizaje permanente, y la igualdad de género.

Educación y formación

A los Estados miembros	*Actividades de los interlocutores sociales*
• Lograr una mejor adaptación de los sistemas de educación y formación a las necesidades del individuo y del mercado de trabajo. • Promover la igualdad de valor, así como la permeabilidad, entre la educación y la formación profesional y las demás formas de educación, incluyendo la enseñanza superior. • Reforzar la participación activa de los adultos a fin de ampliar su educación y formación. • Adoptar medidas de reconocimiento y validación de cualificaciones y de competencias formales y no formales. • Mejorar la disponibilidad y la calidad de ofertas formativas adecuadas para trabajadores y empleadores, tomando en particular consideración las necesidades de las pymes.	• Promover la noción de aprendizaje permanente y asegurar que el desarrollo continuado de competencias y cualificaciones constituyen un interés común para empresas y trabajadores (Marco de acciones adoptado en 2002). • En el Programa de trabajo conjunto 2006-2008, anunciaron la negociación de un acuerdo marco autónomo sobre la integración laboral de grupos desfavorecidos o sobre aprendizaje permanente.

Política macroeconómica, incluidas políticas de gestión de la demanda

A los Estados miembros y las Instituciones comunitarias

- Impulsar políticas macroeconómicas sólidas y anticíclicas, a fin de obtener el máximo rendimiento de las políticas activas de empleo.
- Apostar más, junto con los Bancos centrales europeos, por la calidad del Diálogo macroeconómico europeo (Proceso de Colonia).
- Los II.SS. europeos reafirman su compromiso con este proceso y la importancia de discutir un adecuado equilibrio de políticas monetarias, fiscales, cambiarias, salariales y estructurales.

RECUADRO II-8 *(continuación)*

RETOS CLAVE DE LOS MERCADOS DE TRABAJO: PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS

Políticas activas y política económica

Entorno favorable a las empresas

Los Estados miembros y las Instituciones comunitarias deben combinar sus esfuerzos para:

- Perseguir una agenda ambiciosa en investigación e innovación, creando las condiciones para alcanzar el objetivo de gasto del 3 por 100 del PIB en I+D.
- Fortalecer la capacidad innovadora de las pymes, facilitándoles acceso tecnológico y financiero, servicios de apoyo a la innovación y desarrollo de redes y *clusters*
- Aplicar el programa de mejora de la regulación, atendiendo más a la simplificación, las evaluaciones de impacto y la reducción de costes administrativos, sin olvidar por ello los efectos beneficiosos de la reglamentación.
- Aplicar y reforzar los principios y la legislación del mercado interior, asegurando reglas de juego, incluida el área social y el acceso a los servicios públicos.
- Apoyar la utilización plena y efectiva de los instrumentos de la Comunidad, ya sea para desarrollar infraestructuras regionales o bien para ayudar en la reconversión de sectores o áreas afectadas por los cambios estructurales, como aquéllos donde intervienen el FSE y el FEDER.
- Lograr un mercado de la energía eficiente y sostenible, promoviendo la eficiencia energética y garantizando el suministro a largo plazo a precios competitivos.

Protección, cohesión e inclusión sociales

Sistemas fiscales y de prestaciones sociales

A los Estados miembros

- Mantener y fortalecer la contribución de los sistemas de protección social a la cohesión social, la solidaridad y la lucha contra la pobreza.
- Examinar y, cuando sea necesario, actuar en la interacción entre:
  - Los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, considerando su relación con las políticas salariales, para promover la participación y la promoción laboral.
  - Los sistemas de protección social, las políticas activas, la formación permanente y las políticas de conciliación.
- Aplicar las reformas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

A las Instituciones comunitarias

- Incrementar la efectividad y la coordinación con la Estrategia de Lisboa del método abierto de coordinación en materia de protección social e inclusión social.

Un entorno público favorable

- Reconociendo la importancia de los servicios públicos para apoyar la competitividad y el empleo, los Estados miembros y las Instituciones comunitarias deben unir sus esfuerzos para, entre otros fines, optimizar la eficiencia de aquéllos, la universalidad y la igualdad en el acceso, su continuidad, asequibilidad y carácter solidario, un alto nivel de calidad y seguridad, su adaptabilidad al cambio, y su proximidad a los ciudadanos, transparencia y control democrático. Disponibilidad de infraestructuras físicas y sociales.

Cohesión social e inclusión social

A los Estados miembros

- Incentivar la participación laboral de personas que han salido del mercado de trabajo y son beneficiarias de prestaciones.
- Desarrollar las cualificaciones y tratar las situaciones de desventaja educativa de forma personalizada.
- Asegurar la igualdad de acceso a los servicios sociales, de educación, salud y vivienda.
- Aplicar la legislación europea y nacional contra la discriminación.
- Utilizar el Fondo Social Europeo para promover y financiar políticas de integración de las personas desfavorecidas en el trabajo.

Actividades de los interlocutores sociales

- En el Programa de trabajo conjunto 2006-2008, anunciaron la negociación de un acuerdo marco autónomo sobre la integración laboral de grupos desfavorecidos o sobre aprendizaje permanente.

RECUADRO II-8 *(continuación)*

RETOS CLAVE DE LOS MERCADOS DE TRABAJO: PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS

Normas y relaciones laborales

Movilidad

A los Estados miembros y las Instituciones comunitarias

- Aplicar disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores.
- Mejorar la cooperación transfronteriza entre las autoridades.
- Evitar la doble imposición sobre los derechos de pensión complementaria.
- Mejorar la transparencia y reconocimiento de cualificaciones a nivel europeo.
- Facilitar la movilidad transfronteriza de nacionales de terceros países que trabajan y residen legalmente en un Estado miembro.
- Trabajar por la igualdad de acceso a los servicios sanitarios.
- Mejorar la calidad de los servicios de infraestructura de transporte.
- Las barreras a la movilidad deben tratarse en el nivel territorial apropiado.

Actividades de los interlocutores sociales

- Los II.SS. europeos celebraron un seminario para identificar posibles áreas de actuación conjunta que pudiese contribuir a luchar contra los obstáculos a la movilidad. Esta materia fue incluida en su Programa de trabajo conjunto 2006-2008.

Trabajo no declarado

A los Estados miembros

- Garantizar el respeto de las normas y los derechos (Administración, Tribunales).
- Mejorar la cooperación administrativa entre los Estados miembros.
- Decidir iniciativas conjuntas con los interlocutores sociales en función de la situación nacional, incluyendo campañas contra el trabajo no declarado, comenzando por aquellos sectores en que se da más frecuentemente.

Actividades de los interlocutores sociales

- Los II.SS. continuarán debatiendo este problema en el contexto de su Programa de trabajo conjunto 2006-2008.

Diálogo social

A los Estados miembros

- Promover el equilibrio en el mercado de trabajo y apoyar un clima de confianza y diálogo entre los II.SS.:
  - Respetando su autonomía colectiva
  - Implicándolos estrechamente en el funcionamiento del mercado laboral, incluyendo el diseño y aplicación de los Programas nacionales de reforma.
  - Apoyándolos en la orientación del gasto de los recursos destinados a capacitación institucional, principalmente los provenientes del FSE.

A las Instituciones comunitarias

- Promover el diálogo social respetando la autonomía de los II.SS. europeos, reconociendo que éstos son responsables de organizar aquél en el marco de los Tratados.
- En las consultas con los II.SS., permitirles el necesario margen de maniobra para asegurar que pueden contribuir a la aplicación de la Estrategia de crecimiento y de empleo.

Derecho del Trabajo y disposiciones contractuales

Llaman a los Estados miembros a:

- Revisar y, si es necesario, ajustar el diseño de la legislación laboral, las normas de protección del empleo y, conjuntamente con los interlocutores sociales, la práctica de la negociación colectiva a fin de:
- Asegurar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad en las relaciones de trabajo. Proporcionar una seguridad adecuada a los trabajadores, cualquiera que sea la forma de su contrato, a fin de actuar sobre la segmentación del mercado laboral.
- Desarrollar medidas de seguridad en el empleo complementarias que promuevan las transiciones hacia puestos de trabajo productivos y remuneradores.
- Mejorar la seguridad jurídica y la transparencia para empleadores y trabajadores en relación con la legislación laboral.
- Aplicar y respetar las Directivas sociales comunitarias en el plano nacional, incluidas las que derivan de un acuerdo marco, así como los principios básicos sobre igualdad y no discriminación.
- Promover relaciones de trabajo estable y prácticas sostenibles de mercado de trabajo.
- Proporcionar el marco para desarrollar en los lugares de trabajo prácticas que mejoren el equilibrio entre vida laboral y familiar.

RECUADRO II-8 *(continuación)*

RETOS CLAVE DE LOS MERCADOS DE TRABAJO: PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS

Recomendaciones sobre «flexiseguridad» (objetivo, crear más y mejor empleo)

A los Estados miembros	*Al Consejo y a la Comisión Europea*	*Actividades de los interlocutores sociales*
• Diseñar un conjunto adecuado de políticas que abarquen las dimensiones de la flexibilidad y la seguridad (normativa laboral y sobre contratación, políticas activas eficaces y de alta calidad, aprendizaje a lo largo de la vida, sistemas de protección social eficientes y sostenibles, diálogo social) para trabajadores y empleadores con un enfoque equilibrado y holístico. Deben estar acompañadas por políticas macroeconómicas sólidas, un entorno favorable a la empresa, recursos financieros apropiados y provisión de buenas condiciones de trabajo. • Implicar a los II.SS. en el diseño de las políticas. • Intensificar esfuerzos para una aplicación real y efectiva. • Integrar las distintas medidas políticas en los Programas Nacionales de Reforma.	• Implicar a los II.SS. en el debate sobre la definición de los principios de la «flexiseguridad» a nivel europeo y tomar en consideración la presente contribución.	• Contribuir activamente al diseño y aplicación de las medidas y políticas centradas en las dimensiones de la flexibilidad y la seguridad.

Por ámbitos de actuación, de los cuatro identificados por los interlocutores sociales como prioritarios, la conciliación de la vida laboral y familiar es el que sigue concentrando la mayor intensidad en términos de número de acciones emprendidas, por las organizaciones sindicales y empresariales, en los diferentes Estados miembros. Entre otras medidas, se reflejan experiencias de introducción o de extensión de permisos por cuidados, la aplicación de esquemas de organización flexible del trabajo y el impulso de la participación de los hombres en este tipo de medidas.

La actuación sobre los roles de género y la lucha contra los estereotipos, con el objetivo de combatir la segregación ocupacional, fue el siguiente ámbito en importancia por número de iniciativas, reflejándose la adopción, entre otras, de medidas en el terreno educativo y de lucha contra la discriminación en el acceso al empleo y en los sistemas de clasificación profesional.

La promoción de las mujeres en puestos de toma de decisiones aparece en tercer lugar, materializado en medidas como el desarrollo de competencias de las trabajadoras para acceder a puestos de liderazgo y acciones específicas dirigidas a mujeres directivas para ayudarles a conciliar su carrera profesional con su vida personal y familiar, tales como la posibilidad de dedicación a tiempo parcial o programas de formación para reincorporarse tras los descansos por maternidad.

La igualdad retributiva, sin embargo, concentró el menor número de iniciativas en este segundo año de evaluación del Marco de acciones. Entre dichas medidas se mencionan la participación de los agentes sociales en comisiones consultivas tripartitas sobre igualdad salarial y en proyectos de actuación derivados de ellas. La publicación, a mediados de año, del documento de la Comisión Europea sobre este problema[63] contribuyó, no obstante, a impulsar las iniciativas que buscan una mayor toma de conciencia.

Consultas a los interlocutores sociales: la conciliación de la vida profesional, privada y familiar

En estrecha conexión con este ámbito de iniciativas, las consultas que lleva a cabo la Comisión Europea con los interlocutores sociales, en el marco del artículo 138 del Tratado CE, se centraron en 2007, como uno de los temas destacados, en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. La Comisión lanzó, a finales de 2006, la primera etapa de una consulta a las organizaciones de los agentes sociales sobre la necesidad y, en su caso, la posible orientación de una acción a nivel comunitario en este terreno, de importancia central en relación con los objetivos de la Estrategia europea de crecimiento y empleo renovada[64]. Los objetivos de empleo y las políticas de igualdad de oportunidades, en el contexto de una evolución demográfica marcada por la necesidad de afrontar las consecuencias sociales del envejecimiento, aconsejarían potenciar la conciliación entre vida profesional, familiar y privada, objetivo general en el que, como recordaba la Comisión, existe un consenso generalizado de las instituciones y los interlocutores sociales. La relevancia que otorgan éstos a la conciliación queda de manifiesto, como se

[63] Comunicación de la Comisión Europea: «Actuar contra la diferencia de retribución entre mujeres y hombres», COM (2007) 424, de 18 de julio de 2007.

[64] Comunicación de la Comisión: «First-stage consultation of european social partners on reconciliation of professional, private and family life». SEC (2006) 1245.

ha reflejado antes, en el hecho de aparecer como uno de los ámbitos prioritarios del Marco de acciones para la igualdad y de vincularse al mismo el mayor número de iniciativas emprendidas por los agentes sociales en el plano nacional[65].

Las organizaciones empresariales Business Europe, UEAPME, CEEP y la Confederación Europea de Sindicatos, comparten la importancia de la conciliación de la vida laboral y familiar si bien difieren en sus planteamientos acerca de qué iniciativas es preciso impulsar y en qué niveles de decisión se debe actuar. En síntesis, mientras que las organizaciones sindicales estiman que deben adoptarse iniciativas a todos los niveles, incluido el nivel europeo, las organizaciones empresariales consideran que las actuaciones necesarias deben llevarse a cabo en el plano nacional, sectorial o en el ámbito de la empresa. Estas últimas, además, señalan el Marco de acciones para la igualdad, antes citado, como el cauce apropiado para impulsar medidas de conciliación.

Las organizaciones de empresarios y de trabajadores también manifiestan divergencia de opiniones en cuanto a la adecuación de la normativa comunitaria actualmente existente. Las organizaciones empresariales estiman que resulta prioritario reforzar las llamadas infraestructuras de apoyo a la familia, dado que la legislación comunitaria en materia de conciliación ya está bastante desarrollada. Las organizaciones sindicales, además de compartir la necesidad de incrementar las mencionadas infraestructuras, opinan que debería evaluarse el actual marco y valorar dónde resulta necesario mejorarlo, y abogan por revisar las Directivas sobre permiso parental y de protección de la maternidad.

Una mayor coincidencia entre dichas organizaciones se da, sin embargo, en cuanto al tipo de acciones a emprender. Sindicatos y organizaciones empresariales coinciden en cuanto a la necesidad de estimular la participación de los hombres en las medidas de concilia-

[65] No está de más recordar que, en relación con las políticas de conciliación, las organizaciones empresariales y sindicales europeas fueron pioneras con la firma, en 1995, del Acuerdo Marco sobre el permiso parental, que constituyó, además, el primero de los seis acuerdos que han concluido los interlocutores sociales europeos en el marco del diálogo social bipartito autónomo. Acuerdo que fue plasmado en la Directiva 96/34, de 3 de junio, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por al UNICE, el CEEP y la CES.

ción, incluido el permiso parental, la necesidad de emprender campañas de información y de intercambio de buenas prácticas a nivel europeo o nacional, y en el importante papel que pueden desempeñar las instituciones de la Unión en relación con esto último. Asimismo, coinciden en que las políticas de conciliación deben concebirse como un conjunto equilibrado de medidas, entre las que están los permisos, las facilidades para el cuidado de los niños y la atención a otras personas dependientes, en las que las Administraciones públicas deben jugar un papel central, y esquemas de organización flexible del trabajo adaptados a las necesidades de los trabajadores y las empresas, aspecto en el que deben jugar un papel importante los agentes sociales.

La Comisión abrió la segunda etapa de consultas con los interlocutores sociales en mayo de 2007[66]. En ella se hace eco de la necesidad de promover una mejor conciliación, para lo cual plantea como elementos a considerar los servicios para el cuidado de niños y otros dependientes, el estímulo a la participación masculina en las medidas de conciliación, el intercambio de buenas prácticas, fórmulas de organización flexible y adaptable del trabajo, utilizando, en su caso, la aportación de las nuevas tecnologías, la igualdad retributiva, o la actualización del marco normativo en cuanto a nuevos tipos de permisos, como el permiso de paternidad o para el cuidado de familiares dependientes, la protección a la maternidad y el permiso parental[67].

A tal fin se pidió a los interlocutores sociales una opinión o recomendación acerca de los objetivos y contenido de las propuestas de actualización del marco normativo en materia de nuevos tipos de permisos y de protección a la maternidad, o bien comunicar su intención de abrir un proceso de negociación en torno a esas materias, y evaluar las previsiones del Acuerdo marco sobre permiso parental con vistas a su revisión, e informar de los avances en marzo de 2008.

---

[66] Comisión Europea: «Second-stage consultation of the European social partners on reconciliation of professional, private and family life», 30 de mayo de 2007.

[67] El permiso parental, tal como se recoge en la Directiva 96/34 del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, implica un derecho individual, por nacimiento o adopción de un hijo, para ocuparse del mismo por una duración mínima de tres meses y una máxima que puede llegar hasta la edad de ocho años de los hijos, a definir por los Estados miembros y/o los interlocutores sociales, derecho que en nuestro ordenamiento se articula a través de la figura de la excedencia.

Los interlocutores sociales, por su parte, acordaron abrir un ejercicio de evaluación tanto del Acuerdo Marco sobre permiso parental de 1995, como, más en general, de los derechos a permisos, las facilidades para cuidados o la organización flexible del trabajo existentes en los Estados miembros, y valorar, en consecuencia, si es necesaria una acción conjunta, anunciando los resultados de dicho ejercicio en la primavera de 2008[68]. Medidas que ponen de manifiesto la interacción entre el diálogo social autónomo de carácter bipartito y otros mecanismos como los procesos de consultas previstos en el Tratado CE en relación con un ámbito clave de las estrategias y de las políticas para reducir los obstáculos a la participación laboral de las mujeres.

Otras consultas: traslados transfronterizos de empresas y políticas de inclusión activa

A lo largo de 2007 se iniciaron, o continuaron su desarrollo, otros procesos de consultas en relación con temas considerados prioritarios. Tal fue el caso del mantenimiento de los derechos de los trabajadores en los supuestos de traslados transfronterizos de empresas, de la promoción de la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral y de la protección de la salud de los trabajadores frente a diversos riesgos[69].

En el primero de los temas, la Comisión lanzó en junio la primera fase del proceso de consultas con las organizaciones sindicales y empresariales europeas argumentando que la Directiva sobre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traslados de empresas[70] no trata explícitamente el caso de los traslados transfronterizos, lo que puede ocasionar inseguridad jurídica del lado de los empleadores y de los trabajadores[71]. En opinión de la Comisión, los traslados transfronterizos con cambio de lugar de trabajo plantean

[68] Véase el citado informe de evaluación 2007 del Marco de Acciones sobre Igualdad de Género.

[69] Así, sobre la protección frente al riesgo de exposición a agentes carcinógenos, mutágenos y sustancias tóxicas para la reproducción, frente al riesgo de trastornos musculoesqueléticos relacionados con el trabajo y protección de los trabajadores de la sanidad frente a las infecciones en sangre por heridas causadas por jeringuillas.

[70] Directiva 2001/23, de 12 de marzo, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en los casos de traslados de empresas o de centros de trabajo y de partes de empresas o de centros de trabajo.

[71] COM (2007) 334.

una serie de cuestiones que no tienen respuesta en la Directiva o en las normas de Derecho internacional privado.

En relación con el segundo tema, iniciado en 2006[72], la Comisión lanzó la segunda fase de la consulta con el fin de obtener la opinión de los interlocutores sociales acerca de los instrumentos para promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral, la profundización del método abierto de coordinación mediante la adopción de principios comunes y su seguimiento y evaluación, el contenido de unos principios comunes sobre suficiencia de recursos, mercados laborales inclusivos y el acceso a servicios de calidad, así como sobre el marco comunitario en este ámbito.

Por otro lado, ya en febrero de 2008, la Comisión ha lanzado la segunda fase de consultas sobre una cuestión que había dado lugar a debates, sin que se registraran avances o cambios en los últimos años, como es el relativo al contenido de una posible acción comunitaria de revisión de la Directiva 94/45, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

Respuestas al Libro Verde de la Comisión sobre modernización del Derecho laboral

Las respuestas al debate abierto por la Comisión a finales de 2006 sobre la modernización del Derecho laboral[73] pusieron de manifiesto diferentes posiciones de las organizaciones europeas de trabajadores y de empresarios.

Algunas organizaciones de los interlocutores sociales, sobre todo los sindicatos, consideraron que el tipo de consulta llevado a cabo por la Comisión no era apropiado desde el punto de vista del artículo 138 del Tratado CE, ya que una consulta abierta sobre Derecho laboral mediante un Libro Verde supone una degradación del diálo-

[72] Comunicación de la Comisión relativa a la consulta sobre una acción a nivel europeo para promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado de trabajo. COM (2006) 44.

[73] Comisión Europea: Libro Verde «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI». COM (2006) 708, de 22 de noviembre de 2006. Véase Memoria CES 2006, capítulo II.1. Comunicación de la Comisión: «Resultado de la consulta pública sobre el Libro Verde de la Comisión «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI». COM (2007) 627 final, de 24 de octubre de 2007.

go social y del papel fundamental de aquéllos como representantes de las empresas y de los trabajadores.

En cuanto al contenido, y en síntesis, las organizaciones sindicales pusieron en cuestión la insistencia del Libro Verde en el papel que el Derecho laboral podría desempeñar en relación al crecimiento económico y la competitividad. Asimismo, cuestionaron que una legislación más flexible de protección del empleo facilite las transiciones entre empleos, insistiendo en la estabilidad y seguridad que ofrece el contrato laboral de duración indefinida[74].

Por su parte, las organizaciones de empresarios subrayaron la importancia de un marco regulatorio laboral adecuado para promover el empleo, el crecimiento y la competitividad. En este sentido, consideraron que aligerar la legislación de protección del empleo podría tener efectos positivos en los niveles de empleo, especialmente para colectivos vulnerables[75].

Estas diferencias de carácter general se proyectan, también, en otras cuestiones más concretas como el papel de la contratación indefinida y de las formas de contratación más diversificadas y flexibles, las normas reguladoras del despido individual y colectivo o la utilización del método abierto de coordinación como instrumento de acción de la Unión Europea en cuestiones de empleo. Los interlocutores sociales manifestaron puntos de vista diferentes, asimismo, en relación con otros aspectos de calado como la definición del trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena y los contornos del Derecho laboral, las relaciones de trabajo «triangulares» o la ordenación del tiempo de trabajo.

Directivas pendientes: tiempo de trabajo, ETT, inmigración

En el ámbito de la política social y de empleo comunitaria, la ordenación del tiempo de trabajo y la actuación en el mercado de trabajo de las empresas de trabajo temporal vienen siendo objeto de debates desde hace varios años. Junto a ellas, las políticas de gestión de los flujos migratorios laborales fueron objeto de especial atención en 2007 mediante la elaboración de varias propuestas de directiva.

[74] Véase Documento de posiciones de la Confederación Europea de Sindicatos en: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/answers/documents/2_35_en.pdf.

[75] Véase Documento de posiciones de Business Europe en: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/answers/documents/2_47_en.pdf.

El Consejo de Empleo continuó debatiendo acerca del proyecto de modificación de la Directiva sobre tiempo de trabajo[76], discusión que se prolonga ya varios años sin que hasta el momento haya sido posible alcanzar un acuerdo político en torno a los principales aspectos de controversia, entre ellos la llamada cláusula de *opting out*[77]. Por otro lado, existía también desde hace varios años una propuesta de directiva sobre el funcionamiento de las empresas de trabajo temporal y las condiciones de trabajo de los trabajadores contratados para ser cedidos a empresas usuarias, sobre la que no había sido posible alcanzar un acuerdo, ante la diversidad y la heterogeneidad de las regulaciones y de las situaciones nacionales en los Estados miembros en torno a estos sujetos del mercado de trabajo. Las principales cuestiones pendientes en este terreno se centran, entre otras, en las prohibiciones y las restricciones impuestas a las ETT, en especial, su revisión o su eliminación, junto con el alcance del principio de igualdad de trato.

La presidencia portuguesa del Consejo, durante el segundo semestre de 2007, presentó, en relación con estos dos complejos temas, una serie de propuestas transaccionales y, fundamentalmente, un planteamiento conjunto e integrado de los dos proyectos de directiva al considerar que ambos están ligados y que podrían desbloquearse mediante la búsqueda de una solución de equilibrio entre las dos directivas aceptable por los Estados, dadas las probadas dificultades que tradicionalmente han existido para encontrar soluciones por separado, continuando los debates en torno a dicha propuesta.

Un ámbito clave de la política social y de la Estrategia europea de empleo es el relativo a la inmigración laboral, donde se intentan perfilar las líneas maestras de determinados aspectos de un marco de ordenación, dentro de los esfuerzos tendentes a desarrollar una política común de inmigración[78]. La Comisión presentó, a lo largo del año, una serie de propuestas de directiva con las que se pretende sentar las bases de una política de inmigración laboral en torno a unos principios comunes.

---

[76] Directiva 2003/88, de 4 de noviembre de2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo

[77] Véanse las ediciones de 2005 y 2006 de esta Memoria.

[78] Comunicación de la Comisión sobre «Una política común de inmigración». COM (2007) 780, de 5 de diciembre de 2007.

En el mes de mayo se presentó una propuesta de directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios que contraten a trabajadores, nacionales de terceros países, que se encuentren en situación irregular por carecer de la correspondiente autorización para trabajar y residir, con el objetivo de garantizar que todos los Estados miembros adopten sanciones semejantes en tales casos y que éstas se apliquen efectivamente, previendo obligaciones de comprobación por parte de los empresarios y de una actividad inspectora suficiente por parte de los Estados[79]. Dicha propuesta se inscribe, además, en el marco de las iniciativas para luchar contra el trabajo no declarado[80], objetivo que también forma parte de la agenda de trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos en el periodo 2006-2008. En octubre, la Comisión presentó otras dos propuestas de directiva, la primera de ellas en materia de admisión en la Unión Europea de trabajadores altamente cualificados, y la segunda sobre un marco común de derechos de los trabajadores nacionales de terceros países que residan legalmente en alguno de los Estados miembros, que incluye, además, la regulación de un trámite único de solicitud del permiso de residencia y de trabajo[81].

2.1.2. **Diálogo social en España**

El intenso proceso de diálogo social que ha culminado en 2007 ha conformado una etapa caracterizada por un método nuevo, consistente en acordar con carácter previo los ámbitos materiales de dicho diálogo dentro de una agenda o programa, con extensión al conjunto de la legislatura, materializada en la firma de la Declaración para el diálogo social, en julio de 2004, entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

En esta etapa, el diálogo social se ha desarrollado en diversas mesas, de carácter tripartito o bipartito, y se ha extendido a múltiples materias de naturaleza económica, social y laboral, agrupadas en trece bloques o ámbitos temáticos, en torno todo ello a un objetivo estratégico con-

[79] COM (2007) 249, de 16 de mayo de 2007.

[80] Comunicación de la Comisión: «Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado». COM (2007) 628 final, de 24 de octubre de 2007.

[81] El paquete de directivas en materia de inmigración laboral debía completarse en 2008 con otras tres propuestas relativas, respectivamente, a los trabajadores de temporada, a los trabajadores inmigrantes trasladados dentro de la empresa y a los aprendices remunerados.

sistente en impulsar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la mejora de la competitividad de las empresas y en el incremento de la productividad que permita alcanzar unos mayores niveles de desarrollo económico, de calidad en el empleo, de bienestar social, de cohesión territorial y de sostenibilidad ambiental. La identificación de los grandes objetivos y los ámbitos materiales del diálogo se han perfilado a partir de un diagnóstico compartido entre las partes, como elemento también novedoso en esta etapa.

Otro rasgo que caracteriza este periodo es la amplitud de las materias abordadas, que han trascendido los ámbitos más clásicos del diálogo y la concertación social abriéndose a nuevas áreas no estrictamente sociolaborales. Prácticamente se han abordado casi todos los ámbitos de materias enunciadas en la Declaración para el diálogo social, con mayor o menor nivel de acuerdo y desarrollo. El resultado ha sido la firma de un amplio conjunto de acuerdos de diverso calado, entre los que cabe destacar aquéllos que introducen una batería de medidas para la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y del sistema de protección social, como el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE), el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social o el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia. Acuerdos que están orientados, respectivamente, a apoyar y sostener la creación de empleo, así como a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y la estabilidad del empleo, a reforzar la equidad, la adecuación y las perspectivas de equilibrio del sistema de Seguridad Social, y a dotar de un nuevo marco de derechos y de prestaciones ante las situaciones de necesidad de las personas dependientes, completando el sistema de protección social en este terreno.

El amplio balance de esta etapa (cuadro II-39), en número de acuerdos y en cuanto a complejidad de los temas abordados, se ha asentado sobre el desarrollo del diálogo en torno a diferentes mesas de negociación, en materias tanto tripartitas como bipartitas, y la adopción, al inicio, de un Acuerdo de bases de funcionamiento para la concertación y el diálogo social, con elementos de solución de discrepancias, en el marco de una Comisión de seguimiento y evaluación, constituida conforme a las previsiones de la Declaración para el diálogo social, que ha tenido un funcionamiento intenso y constante en este periodo. Como resultado, la falta de acuerdo en torno a determinadas materias no ha impedido el avance del diálogo en otros ámbitos.

CUADRO II-39

BALANCE DEL DIÁLOGO SOCIAL 2004-2007

Declaración para el diálogo social 2004	Acuerdos y principales procesos de consultas	Plasmación en normas
Mercado de trabajo		
Consensuar las modificaciones legales y de otra naturaleza, buscando compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas.	Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, mayo de 2006).	Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.
	Consultas sobre el proyecto de Estatuto del trabajador autónomo.	Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.
Empleo de colectivos con dificultades		
Promover con intensidad acciones dirigidas a favorecer el empleo de los jóvenes, de los trabajadores de edad avanzada, de las personas con discapacidad y de otros colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.	Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, mayo de 2006).	Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.
	Consultas sobre el Anteproyecto de Ley de Empresas de inserción.	Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la Regulación del régimen de las empresas de inserción.
Buscar concertadamente soluciones que promuevan la integración laboral de las mujeres y mejoren sus condiciones de trabajo, así como procurar la conciliación de la vida familiar y laboral, de conformidad todo ello con el principio de igualdad y no discriminación.	Aspectos laborales y de Seguridad Social del Anteproyecto de LO de Igualdad entre mujeres y hombres (Gobierno, CCOO y UGT, marzo 2006).	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.
Inmigración laboral		
Diálogo específico para el desarrollo reglamentario de la "Ley de Extranjería" (*sic.*).	Desarrollo y aplicación de los aspectos laborales de la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, 2004).	Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.
Formación permanente		
Analizar conjuntamente las adaptaciones necesarias del modelo actual de formación de los trabajadores, con el objetivo de favorecer la formación permanente a lo largo de la vida laboral.	Acuerdo sobre Formación Profesional para el Empleo (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, febrero 2006).	Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el Subsistema de formación profesional para el empleo.
	IV Acuerdo Nacional de Formación (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, febrero 2006).	
Políticas activas y papel de los servicios públicos de empleo		
Analizar cuál debe ser el diseño de las políticas activas y el papel de los SPE para asegurar la eficacia y eficiencia de sus funciones, así como la adecuada protección ante la falta de empleo: prestaciones y políticas activas. Asegurar la adecuada cooperación y coordinación entre las Administraciones y los agentes, públicos y privados implicados.	Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, mayo de 2006).	Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.
Revalorización de instituciones laborales		
Mejorar el funcionamiento, y la participación en ellas de los interlocutores sociales; abordar las competencias, papel y funcionamiento de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, respectivamente.	Programa de objetivos y necesidades de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.	Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.
	Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (Inspección de Trabajo) (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, mayo de 2006).	

CUADRO II-39 *(continuación)*

BALANCE DEL DIÁLOGO SOCIAL 2004-2007

Declaración para el diálogo social 2004	Acuerdos y principales procesos de consultas	Plasmación en normas
Política industrial y de Medio Ambiente		
Diseñar políticas industriales y de medio ambiente que favorezcan inversiones de mayor nivel tecnológico, incluyendo medidas que contribuyan a evitar deslocalizaciones o reestructuraciones injustificadas. Propiciar la participación de los interlocutores sociales en las políticas horizontales e impulsar análisis de los sectores industriales mediante observatorios específicos. Abordar el desarrollo de los compromisos y las consecuencias sobre la actividad productiva y el empleo del Protocolo de Kioto.	No tratado. Acuerdo marco de colaboración para impulsar el desarrollo y modernizacion de los sectores industriales (Observatorios sectoriales) (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, abril 2005). Institucionalización del diálogo social sobre los efectos productivos y de empleo del cumplimiento del Protocolo de Kioto (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, 2004).	Real Decreto 202/2006, de 17 de febrero, que regula la Composición y funcionamiento de las mesas sectoriales.
Salario Mínimo Interprofesional (SMI)		
Abordar el proceso de su revisión futura a lo largo de los próximos años, los criterios para la revisión del IPREM, y los cambios en la regulación sustantiva del SMI.	Incremento de la cuantía del SMI y racionalización de su regulación (IPREM) (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, 2004).	Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, y Reales Decretos por los que se fija anualmente el SMI.
Derechos de información, consulta y/o participación de los representantes de los trabajadores		
Analizar conjuntamente la transposición de la Directiva que acompaña al Estatuto de la Sociedad Anónima Europea. Analizar conjuntamente el actual tratamiento normativo de los derechos colectivos en las nuevas realidades empresariales y societarias, y la transposición de la Directiva por la que se establece un marco general relativo a la información y consulta de los Trabajadores en la Comunidad Europea.	Consultas sobre el proyecto de transposición de la Directiva 2001/1986, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores. Consultas sobre el proyecto de transposición de la Directiva 2002/14, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.	Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre Implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas. Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se Modifica el Estatuto de los Trabajadores en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.
Prevención de riesgos laborales		
Elaboración y aplicación de políticas activas dirigidas a eliminar la siniestralidad y promover la cultura de la prevención entre empresas y trabajadores. Cumplimiento riguroso de la normativa en vigor y desarrollo pendiente. Participación de los agentes sociales en el diseño, ejecución y control de las medidas, en el marco de sus competencias.	Fundación para la prevención de riesgos laborales. Habilitación de funcionarios técnicos CCAA. Control cumplimiento normas salud laboral. Planes de choque en CCAA. Modificación del Reglamento de los servicios de prevención. Acuerdo sobre la estructura y funciones del INSHT. Nueva lista de enfermedades profesionales. Nueva tarifa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2007-2012).	Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se Aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de PGE para 2008 (Nueva tarifa de AT y EE.PP.).

CUADRO II-39 *(continuación)*

BALANCE DEL DIÁLOGO SOCIAL 2004-2007

Declaración para el diálogo social 2004	Acuerdos y principales procesos de consultas	Plasmación en normas
Negociación colectiva		
Acciones de los interlocutores sociales para desarrollar la capacidad de regulación de la negociación colectiva y su cobertura laboral, con apoyos públicos en el terreno de la racionalización de la estructura de la negociación colectiva o el enriquecimiento de los contenidos negociales. Diálogo social bipartito para propiciar la capacidad de adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de empresas y sectores productivos, y mejorar la productividad, para definir mecanismos de articulación de la negociación colectiva en sus diferentes ámbitos, de acuerdo con los principios de eficacia y transparencia, y para afirmar su papel central no sólo en la fijación de condiciones laborales sino también en la determinación de políticas de empleo. Continuar impulsando los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos.	Recuperación de la facultad para los convenios de establecer cláusulas de jubilación obligatoria por objetivos coherentes de empleo (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, 2004). Acuerdo sobre nuevo Reglamento de extensión de convenios colectivos (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, 2004). III Acuerdo de Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC III) (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, diciembre 2004). Acuerdo Tripartito para la Solución Extrajudicial de Conflictos (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, marzo 2005). Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2005 (ANC 2005) (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, marzo 2005). Prórroga para 2006 del ANC 2005 (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, enero 2006). Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007 (ANC 2007) (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, febrero 2007). Prórroga para 2008 del ANC 2007 (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, diciembre 2007).	Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación. Real Decreto 718/2005, de 20 de junio, por el que se aprueba el Procedimiento de extensión de convenios colectivos.
Participación institucional de los interlocutores sociales		
Revisar los instrumentos de participación institucional de los sindicatos y organizaciones empresariales en el marco de su reconocimiento como entidades de relevancia constitucional.	No tratado.	
Seguridad Social y protección social		
Acometer las reformas y perfeccionamientos necesarios del sistema, en el marco de desarrollo del Pacto de Toledo, para prepararlo de cara a los retos sociodemográficos. Conseguir un sistema de protección social más justo, solidario y eficiente, que siga ayudando a la creación de empleo, riqueza y bienestar.	Revalorización de pensiones mínimas (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, 2004). Acuerdo sobre la Acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, diciembre 2005). Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, julio de 2006).	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social.

CUADRO II-39 *(continuación)*

BALANCE DEL DIÁLOGO SOCIAL 2004-2007

Declaración para el diálogo social 2004	Acuerdos y principales procesos de consultas	Plasmación en normas
Seguridad Social y protección social		
Potenciar los sistemas de previsión social complementaria, analizar los problemas que dificultan el desarrollo de los específicamente derivados de la negociación colectiva e incentivar estos importantes instrumentos de ahorro y previsión.	Ampliación del plazo de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y ampliación del plazo de adaptación de determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación, así como sobre las condiciones de su exteriorización futura.	Real Decreto-Ley 16/2005, de 30 de diciembre, por el que se Modifica el régimen transitorio de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo (...). Orden EHA 3433/2006, de 2 de noviembre, sobre Condiciones técnicas especiales aplicables a contratos de seguro y planes de pensiones que instrumenten determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación.
Comisión de Seguimiento y Evaluación		
Creación de una Comisión de Seguimiento y Evaluación con el fin de establecer las prioridades, el calendario y el método de trabajo para abordar los distintos asuntos. Evaluación de las medidas adoptadas como resultado del diálogo.	Acuerdo por el que se desarrollan las bases de funcionamiento para la concertación y el diálogo social (Comisión de Seguimiento del Diálogo Social, marzo de 2005). Declaración en relación con la responsabilidad social de las empresas (Comisión de Seguimiento del Diálogo Social, marzo de 2005).	
Temas de carácter horizontal	Acuerdo sobre Responsabilidad Social de las Empresas (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, enero de 2008).	

Fuente: Elaboración propia.

Dichos acuerdos se han plasmado, en su mayor parte, en nuevos instrumentos normativos, leyes y reglamentos, de tal forma que el diálogo de esta etapa ha impregnado de manera intensa la actividad legislativa de carácter social de las Cortes y el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno. En este panorama del diálogo social han sido relevantes, asimismo, las consultas llevadas a cabo por el gobierno con los interlocutores sociales.

El proceso de diálogo social ha incidido, como uno de sus ejes principales, en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, buscando mantener y mejorar la creación de empleo, potenciar la contratación indefinida y reducir la temporalidad, así como mejorar la integración laboral de las mujeres y de los jóvenes, y de colectivos con dificultades de acceso a la ocupación.

En conexión con este ámbito, un objetivo importante se ha dirigido a mejorar los instrumentos de regulación de los flujos migratorios laborales, reforzando su vinculación con el mercado de trabajo y la integración laboral de los inmigrantes. En este terreno, los acuerdos alcanzados han mejorado el diseño y la aplicación de los mecanismos legales de regulación de la inmigración laboral. Sin embargo, será necesario, para conseguir que dichos mecanismos cumplan mejor su función, fortalecer la vinculación de los mismos con el conjunto de los instrumentos de la política de inmigración y con los objetivos y las prioridades de la política general de empleo y las características del sistema productivo.

En el ámbito del mercado de trabajo, uno de los objetivos ha apuntado hacia la mejora de la eficacia de las políticas activas de empleo y de los servicios públicos de empleo, aspecto éste de especial importancia dentro del conjunto de temas objeto de la negociación. Por ello, debe destacarse la necesidad de continuar realizando un mayor esfuerzo para la aplicación eficaz de aquéllas y un mejor funcionamiento de dichos servicios, en el marco de una adecuada coordinación de las distintas administraciones públicas competentes.

Cabe recordar que todavía quedan pendientes distintas cuestiones recogidas en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo y en su plasmación normativa, como son la modernización del Servicio Público de Empleo Estatal, la revisión, evaluación y, en su caso, reforma de las políticas activas de empleo y el papel de los agentes que inter-

vienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación: las entidades colaboradoras, las agencias de colocación y las empresas de recolocación. Pues aunque se constituyó un grupo de trabajo, de carácter tripartito, los trabajos no se han iniciado, por lo que sería necesario poner en marcha este compromiso, realizando esfuerzos en la línea de la modernización de las políticas activas, con especial atención a las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad, y reforzar las políticas de acompañamiento de los desempleados, entre otras, mediante el impulso de los itinerarios de inserción personalizados.

Resulta significativo el reciente desarrollo reglamentario, cuatro años después de la aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo, del Sistema Nacional de Empleo y de los instrumentos de coordinación del mismo[82]. Esta norma, que fue sometida a consulta de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, desarrolla los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo (SNE): el Programa anual de trabajo, los Planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, en sustitución de los anteriores Planes nacionales de acción para el empleo, y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, este último en funcionamiento desde el mes de mayo de 2005.

Es importante destacar que el nuevo Reglamento desarrolla los órganos del SNE, la Conferencia Sectorial y el Consejo General, y desarrolla, entre otras, las funciones de coordinación de las políticas de empleo, así como de impulso de la colaboración y de la cooperación entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, que corresponden a dichos órganos.

A pesar de no haberse constituido el Consejo General en el plazo previsto, es de esperar que el adecuado funcionamiento de este conjunto de mecanismos y de órganos de coordinación derive en el reforzamiento de la transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo y de la libre circulación de los trabajadores por razones de empleo o de formación, como principio de organización al que apunta la Ley de Empleo.

[82] Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo.

Junto con el objetivo de modernización de las políticas activas de empleo, el diálogo social de esta etapa también ha incidido en la mejora de la protección por desempleo de determinados colectivos de trabajadores.

Los objetivos más generales de mejora del funcionamiento del mercado de trabajo han llevado a poner el acento en la revalorización y el refuerzo de instituciones laborales como, fundamentalmente, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En lo que atañe a la ITSS, se ha articulado la participación institucional de los interlocutores sociales en la misma mediante la creación de la Comisión Consultiva Tripartita[83], constituida en 2007. Además, resulta necesario seguir impulsando el refuerzo de aquélla y mejorar el ritmo de dotación de efectivos, en línea con los objetivos y los compromisos asumidos.

En relación con la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, por su parte, sigue pendiente avanzar en el cumplimiento del Programa de objetivos diseñado para su refuerzo.

De cara al futuro, existe coincidencia sobre la necesidad no sólo de actuar en el plano de las normas sino de poner el acento en el refuerzo de los instrumentos de aplicación normativa y de control del funcionamiento del mercado de trabajo y de la eficacia de las políticas activas, papel de los servicios públicos de empleo, actuación de la ITSS o funcionamiento de los mecanismos de regulación de la inmigración laboral, todo ello en relación con los objetivos y las prioridades en materia de empleo y de mercado de trabajo.

La mejora de los instrumentos y de las políticas para la prevención de riesgos laborales, la elevación de los niveles de seguridad y de salud en el trabajo y la lucha contra la siniestralidad laboral, ha

[83] Integrada por representantes de la Administración General del Estado y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas tiene, entre otras funciones, la de asesorar y formular propuestas en materia de prioridades y objetivos, campañas de inspección y realización de actuaciones inspectoras en empresas de ámbito supraautonómico.

constituido, asimismo, uno de los ámbitos en los que se ha registrado un diálogo social más intenso, continuado y estructurado, en el marco de la Mesa de diálogo social sobre prevención de riesgos laborales. Aunque es pronto para efectuar un balance de resultados de los acuerdos alcanzados en este ámbito, cabe esperar que la incorporación de nuevos instrumentos para la mejora de la prevención, el refuerzo de los organismos especializados y de las instituciones de participación y la aplicación de medidas y planes de actuación en diversos ámbitos y a diferentes niveles, redunde en una mejora de la actividad preventiva en las empresas con efectos positivos en la seguridad y la salud laborales.

Otro de los ejes clave del diálogo social se ha dirigido a reforzar el sistema de protección social en dos ámbitos. Por una parte, se ha centrado el esfuerzo en mejorar la adecuación y la sostenibilidad del sistema de pensiones, mediante la introducción de una serie de modificaciones en la regulación de las principales prestaciones del nivel contributivo, así como la revalorización, por encima de la media, de las pensiones mínimas. Por otra parte, se ha acordado la creación y puesta en marcha del sistema de promoción de la autonomía personal y de atención a las situaciones de dependencia, lo que ha supuesto ampliar el sistema de protección social a un importante ámbito de derechos subjetivos de prestaciones capaz de atender a las nuevas necesidades derivadas de los cambios demográficos y sociales. Es necesario, en la actualidad, poner el acento en la evaluación de la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia, en el marco del desarrollo reglamentario de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, mediante un seguimiento y control del desarrollo efectivo de los servicios y de las prestaciones en el ámbito de las comunidades autónomas.

Como otro eje destacable se ha desarrollado, asimismo, un importante ámbito de diálogo que ha impulsado el fortalecimiento de la negociación colectiva y el enriquecimiento de los contenidos de los convenios colectivos y su adaptación a las nuevas realidades y a los cambios normativos. En dicho ámbito ha tenido un especial protagonismo el diálogo bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La consolidación del instrumento de los acuerdos interconfederales para la negociación colectiva, como marco consensuado de orientaciones para la negociación, ha contribuido, en estos años, a mantener el crecimiento económico y del empleo, continuar una pauta de crecimiento moderado de los

salarios e impulsar el tratamiento en los convenios, junto a los contenidos más tradicionales del salario, la jornada de trabajo o la clasificación profesional, en los que se ha venido observando una cierta renovación de su tratamiento, de aspectos más novedosos en materia de empleo y contratación, flexibilidad en la organización del trabajo, conciliación de la vida familiar y laboral, igualdad y no discriminación, formación permanente o seguridad y salud en el trabajo, entre otros.

En esta etapa de diálogo social no se ha abordado formalmente el marco jurídico de la negociación colectiva. En cuanto a la racionalización de su estructura, en la línea marcada por el AINC 97, se incorporó en el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2005, y se ha mantenido en los mismos términos en años posteriores, la recomendación a los negociadores de convenios de que en sus ámbitos, y con respeto a la autonomía de las partes, procedan a analizar la estructura de la negociación colectiva del sector correspondiente, así como la articulación de materias entre los distintos ámbitos negociales que permita una mejor aplicación y eficacia de lo pactado.

Un ámbito de diálogo de carácter más específico ha sido el relativo a la situación y perspectivas de la industria. En relación con el mismo, se ha avanzado, por los interlocutores sociales y la Administración, en la creación y puesta en marcha de observatorios sectoriales como un nuevo instrumento para analizar la situación general de los sectores y sus perspectivas de futuro, junto con áreas más concretas como los efectos derivados del cumplimiento del Protocolo de Kioto.

La actividad desarrollada por los observatorios sectoriales ha permitido trazar un diagnóstico y formular propuestas para aportar soluciones a los retos específicos de cada sector y del conjunto del tejido productivo. Las principales conclusiones extraídas de sus trabajos ofrecen una base adecuada para diseñar una estrategia orientada a fortalecer el tejido productivo y el empleo, potenciando la educación y la formación, estimulando la incorpación de la I+D+i en toda la actividad productiva y reforzando la colaboración y la cooperación entre las Administraciones públicas y las organizaciones empresariales y sindicales[84]. A este respecto, del trabajo desarrollado por los

[84] Véase Informe CES 1/2008, sobre *Los efectos económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea en España*.

observatorios sectoriales debería resultar iniciativas de actuación por parte tanto de los agentes sociales, por diversas vías, entre ellas la negociación colectiva, como, sobre todo, de los poderes públicos.

Por otra parte, en esta etapa de diálogo no se ha avanzado en relación con objetivos más amplios y horizontales de la política industrial general, de medio ambiente y de desarrollo tecnológico, enunciados en la Declaración para el diálogo social, políticas estrechamente conectadas con el objetivo último de reorientación del modelo productivo.

Además de otras cuestiones a las que se ha hecho referencia, ha quedado pendiente en esta etapa de diálogo abordar de manera integral la discusión acerca del papel de los interlocutores sociales a la luz de los preceptos constitucionales, concretamente la participación institucional y los medios y los recursos de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Cabe hacer referencia, por último, al más reciente ámbito de diálogo desarrollado en materia de responsabilidad social de las empresas (RSE), que culminó con la firma de un Acuerdo tripartito en dicha materia en diciembre de 2007, al final, por tanto, de esta etapa y de la anterior legislatura. Por primera vez se alcanzó un acuerdo de esta naturaleza en un terreno relativamente incipiente, adoptando unas bases comunes en relación a los conceptos, los objetivos y los principios, el papel promocional de las políticas públicas, y, sobre todo, formulando una batería de propuestas para la promoción y el desarrollo de las prácticas de RSE. Entre estas propuestas se incluyó la de promover la creación del Consejo Estatal de RSE, como órgano de participación y consulta en este ámbito, de reciente creación[85].

Este panorama general del diálogo social correspondiente a la última etapa se ha completado con un proceso asimismo intenso de diálogo en el ámbito de las Administraciones públicas, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la función pública. Dicho proceso, que se ha desarrollado adoptando un marco y un método semejante al de la concertación de ámbito general, mediante la firma inicial de una Declaración programática con

[85] Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, por el que se Crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas.

los ámbitos de la negociación, ha dado como resultados más inmediatos diversos acuerdos en temas relevantes para la modernización administrativa y la mejora de los servicios públicos, como, entre otros, el fomento de la estabilidad y la reducción de la temporalidad en el empleo público, aspectos retributivos y de mejora de las condiciones profesionales del personal al servicio de las Administraciones públicas, conciliación de la vida laboral y familiar, y oferta de empleo público, culminando con la firma del Acuerdo sobre el proyecto de Estatuto básico del empleado público.

En suma, la más reciente etapa de diálogo social ha conformado un proceso equilibrado que se ha extendido a lo largo de toda una legislatura, de gran amplitud y diversidad en cuanto a los ámbitos materiales abordados, a partir de un programa de objetivos previamente acordado y de un diagnóstico compartido, que ha desembocado en un nutrido panorama de acuerdos. Dichos acuerdos se han visto plasmados, en su mayor parte, en una serie de nuevos instrumentos normativos, leyes y reales decretos. El balance de esta etapa ha consolidado, así, el diálogo social como una herramienta que ha demostrado tener un valor estratégico para abordar los retos económicos y sociales y que deberá seguir siendo clave para contribuir al crecimiento económico y a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y del sistema de protección social, lo que es especialmente importante ante un contexto nuevo marcado por la desaceleración de ese crecimiento.

La densidad de resultados de este proceso exige que se lleve a cabo un importante esfuerzo para el desarrollo y la aplicación efectiva de lo acordado, poniendo en funcionamiento los necesarios mecanismos de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas y contando con la participación de los interlocutores sociales, pues de ello van a depender, en buena medida, los objetivos estratégicos enunciados al inicio de dicho proceso. Ahora bien, los amplios objetivos de desarrollo económico, de empleo y bienestar social, de cohesión y sostenibilidad, y la búsqueda de un crecimiento estable y sostenido basado en la mejora de la competitividad y en el incremento de la productividad, apuntan a la necesidad de poner el acento futuro en el desarrollo de compromisos de actuación de los distintos actores, interlocutores sociales y Administraciones públicas, y de orientar la discusión y el debate hacia un enfoque más transversal sobre el conjunto de elementos que conforman el mode-

lo productivo y hacia el conjunto de las políticas en el terreno económico y fiscal. En este sentido, es preciso mantener un esfuerzo continuado, en el ámbito de la política presupuestaria, para fortalecer y mejorar la educación y la formación, y el capital físico y tecnológico de la economía[86].

2.2. Negociación colectiva

2.2.1. **Contexto y planteamiento de la negociación**

En el mes de febrero, las organizaciones sindicales y empresariales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME firmaron el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) 2007[87]. El ANC 2007 incorporaba una serie de novedades derivadas, fundamentalmente, de diversos acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales y el Gobierno en el marco del diálogo social, el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE), el Acuerdo de formación profesional para el empleo y el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social.

Dichas novedades se centraban en el capítulo sobre empleo, formación, flexibilidad y seguridad y derechos de información y consulta, en la atención al empleo de los discapacitados y en el tratamiento de la seguridad y la salud en el trabajo, concretamente en los aspectos de vigilancia de la salud. No se introducían, sin embargo, cambios sustanciales en relación con la negociación salarial, a excepción de algunas referencias nuevas en materia de previsión social complementaria y en relación con las cláusulas de descuelgue. Los criterios para la negociación salarial han venido mostrando, en los sucesivos ANC, una proyección más visible en los convenios y en el contexto económico, habiendo apostado las organizaciones firmantes por su continuidad. Tampoco se introducían en el ANC 2007 cambios en los criterios sobre estructura de la negociación colectiva y sobre el procedimiento negociador, a excepción de una referencia novedosa en relación a las iniciativas

[86] Véase *supra* capítulo I.3.1. Asimismo, véase Memoria CES 2005, capítulo I.3.9.

[87] Acuerdo prorrogado por los firmantes en el mes de diciembre de 2007, de cara a la negociación colectiva de 2008.

para crear nuevos ámbitos de negociación y su comunicación a la Comisión de seguimiento del ANC.

En suma, el ANC 2007 mantenía una línea de continuidad de los criterios y las orientaciones comunes que responde a los objetivos de estabilidad y de confianza que marcaron el origen de esta serie de acuerdos. Pero, al mismo tiempo, avanzaba un paso más para lograr que los convenios incorporen ciertas regulaciones, llamándoles en términos más claros a concretar medidas en determinadas materias.

Traslación del diálogo social a las mesas de negociación

En materia de empleo, formación, flexibilidad y seguridad, y derechos de información y consulta, el ANC 2007 llamaba a los negociadores de los convenios a tener en cuenta el conjunto de normas y de nuevos criterios derivados del amplio proceso de negociación desarrollado en los dos últimos años. Junto al mantenimiento de los criterios generales sobre promoción y estabilidad del empleo, adaptabilidad de las empresas, igualdad de trato y de oportunidades, entre otros, formulados en anteriores acuerdos, el ANC 2007 ponía el acento en las nuevas medidas de apoyo a la contratación indefinida inicial y la posibilidad abierta de convertir los contratos temporales celebrados antes de 31 de diciembre de 2007 en contratos para el fomento de la contratación indefinida, medidas introducidas por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo. Igualmente, llamaba a tener en cuenta la nueva regulación introducida por dicha Ley sobre límites al encadenamiento injustificado de contratos temporales y de prevención de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada con distintos trabajadores para desempeñar el mismo puesto de trabajo, aspecto en el que la Ley contiene una remisión a la negociación para que adapte estas situaciones a las peculiaridades de cada actividad y puesto de trabajo.

Uno de los ámbitos más novedosos del capítulo de empleo del ANC 2007 es el relativo a la formación y la cualificación profesional. En este terreno, subyacía una clara llamada a la negociación colectiva para que desempeñe un papel relevante en la aplicación y puesta en marcha del nuevo sistema de formación para el empleo acordado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno en febrero de 2006, posteriormente plasmado en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el Subsistema de formación profesional para el empleo. El

ANC 2007 llamaba a los convenios a contribuir a alcanzar los objetivos de formación mediante la definición de criterios y prioridades en una lista de cuestiones que refuerza y amplía con respecto al ANC 2005-2006.

En los aspectos relativos al equilibrio entre flexibilidad y seguridad, el ANC 2007 mantenía, en esencia, los criterios formulados en acuerdos precedentes. Cabe destacar un intento de mayor concreción de cara a la regulación convencional de los sistemas de clasificación profesional, así como las novedades en materia de absentismo injustificado. En este último, destaca la necesidad de contar con un diagnóstico compartido y las medidas que pueden adoptar los convenios colectivos, como, entre otras, la definición de mecanismos de seguimiento e información y, en su caso, medidas correctoras y de control, y la posibilidad de llevar a cabo planes concretos a nivel de empresa. No incorporaba novedades, sin embargo, en materia de reestructuraciones, teletrabajo o en lo relativo a los observatorios sectoriales.

Igualdad de trato y oportunidades. El empleo de personas con discapacidad

En materia de igualdad de trato y oportunidades, el ANC 2007 mantenía, en los mismos términos, los criterios generales decantados en anteriores acuerdos, ya consolidados como política general de cara a la regulación convencional. Como principal novedad destacaban los objetivos de inserción laboral de las personas con discapacidad, incorporándose como criterios las recomendaciones del Informe aprobado por la Comisión de seguimiento del ANC en esta materia[88], que giran en torno a la promoción de la efectiva integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Por su parte, en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, además de reafirmar los criterios generales formulados desde los primeros ANC, que los firmantes subrayan que se adecúan a los contenidos previstos para la negociación colectiva en el Proyecto de Ley Orgánica entonces en tramitación, destaca el compromiso de analizar la aplicación de sus contenidos en el seno de la Comisión de seguimiento del Acuerdo.

[88] «Negociación colectiva e inserción laboral de personas con discapacidad. Informe aprobado por la Comisión de Seguimiento del Acuerdo para la Negociación Colectiva», 26 de enero de 2006.

Vigilancia de la salud en el trabajo

El ANC 2007 trataba ampliamente la seguridad y salud laboral, al igual que los acuerdos anteriores de esta naturaleza, un ámbito en el que el diálogo social ha incidido en estos años de manera intensa. El Acuerdo profundizaba en la atención a la vigilancia de la salud, aspecto en el que se incorporaban las principales novedades. Ahondando en un cumplimiento efectivo de la normativa de prevención, se reiteraba la necesidad de sustituir los reconocimientos médicos generales por exámenes de salud específicos cuyas implicaciones preventivas, además, debían traducirse en medidas concretas en los puestos de trabajo que eviten nuevas enfermedades profesionales, al tiempo que deben servir para la revisión, ajuste y corrección de la evaluación de riesgos y de las condiciones de trabajo, y favorecer la detección de enfermedades profesionales, recordándose la nueva lista y el nuevo sistema de declaración aprobado por el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre.

2.2.2. **Estructura y ámbitos de aplicación**

En un contexto de crecimiento económico prolongado e ininterrumpido y de notable aumento del empleo se ha producido asimismo una expansión de la negociación colectiva, tanto en términos de convenios suscritos como de empresas y trabajadores afectados por los mismos. Desde 1999 y hasta 2006[89] el número de convenios se ha incrementado un 13,1 por 100 hasta casi 5.800, el número de empresas afectadas ha aumentado un 28,6 por 100 hasta los 1,4 millones y los trabajadores afectados superan ya los 11 millones, con un crecimiento del 22,3 por 100 a lo largo del periodo (cuadro II-40). La provisionalidad de los datos registrados correspondientes a los convenios colectivos con inicio de efectos económicos en 2007[90], sin embargo, no permite conocer por el momento si en dicho año se mantendrá la misma pauta.

[89] Datos a marzo de 2008 que pueden considerarse prácticamente definitivos pues el periodo de registro finaliza en mayo de 2008.

[90] Se cuenta únicamente con los datos de los convenios colectivos con inicio de efectos económicos en 2007 registrados hasta marzo de 2008. Hasta mayo de 2009, fecha de cierre de registro, no se dispondrá de datos definitivos para 2007.

CUADRO II-40

CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 1999-2007

Año	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
1999	5.110	0,4	1.122,6	4,2	9.008,1	2,9
2000	5.252	2,8	1.198,3	6,7	9.230,4	2,5
2001	5.421	3,2	1.293,2	7,9	9.496,0	2,9
2002	5.462	0,8	1.302,3	0,7	9.696,5	2,1
2003	5.522	1,1	1.281,4	–1,6	9.995,0	3,1
2004	5.474	–0,9	1.282,4	0,1	10.193,5	2,0
2005	5.776	5,5	1.314,0	2,5	10.755,7	5,5
2006*	5.780	0,1	1.443,6	9,9	11.016,7	2,4
2007*	4.936	–	1.190,3	–	9.825,6	–

* Datos a marzo de 2008.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Estructura de la negociación colectiva

Atendiendo al número de convenios registrados, los convenios de ámbito de empresa representan en torno a las tres cuartas partes del total, seguida de la negociación colectiva de ámbito provincial, con alrededor del 20 por 100 de los convenios y, muy de lejos, por los convenios de sector de ámbito estatal y autonómico[91]. Sin embargo, los convenios sectoriales provinciales afectan a más de la mitad del total de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva y los de sector estatales a la cuarta parte aproximadamente[92], mientras que la cobertura de los convenios de empresa se reduce al 10 por 100 de los trabajadores, lo que se asocia a la estructura productiva de la economía española, dominada por empresas de reducido tamaño. Los convenios de grupos de empresa siguen teniendo una presencia marginal en la negociación colectiva, aunque creciente. Esta estructura de la negociación colectiva se ha mantenido sustancialmente estable a lo largo del tiempo (cuadro II-41).

[91] Los referidos aquí como convenios sectoriales de ámbito autonómico responden a la desagregación que lleva a cabo la Estadística de Convenios Colectivos del MTAS respecto del ámbito funcional de los convenios colectivos, si bien, en muchos casos, tales convenios son asimilables a la negociación sectorial de ámbito provincial o interprovincial.

[92] Hay que tener en cuenta que la Estadística de Convenios Colectivos no recoge el convenio estatal de la construcción dentro de ese ámbito negocial.

CUADRO II-41

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1996-2007

(Porcentaje de cada tipo de convenio sobre el total de convenios y de trabajadores)

Año	Convenios				Trabajadores			
	De empresa	De ámbito superior			De empresa	De ámbito superior		
		Provinciales	Autonómicos	Nacionales		Provinciales	Autonómicos	Nacionales
1996	72,8	22,8	0,7	1,5	13,1	51,9	5,3	27,4
1997	72,8	22,7	0,9	1,6	11,9	51,4	5,8	30,3
1998	72,5	23,1	1,0	1,6	11,7	51,8	6,0	29,7
1999	72,5	22,9	1,0	1,6	11,8	52,1	5,5	29,7
2000	73,3	22,0	1,0	1,6	11,7	54,3	8,1	25,2
2001	74,2	21,1	1,1	1,6	10,9	54,3	9,3	24,6
2002	74,8	20,2	1,2	1,6	10,6	54,6	9,5	24,2
2003	75,1	19,9	1,4	1,6	10,7	54,3	10,4	23,6
2004	74,8	20,1	1,5	1,6	10,0	54,5	10,0	24,4
2005	75,4	19,7	1,5	1,5	10,8	52,8	9,9	25,3
2006*	75,7	19,1	1,4	1,6	10,9	52,3	9,7	25,6
2007*	76,1	18,6	1,4	1,7	11,0	51,8	8,0	27,5

* Datos a marzo de 2008. Dado su carácter marginal no se incluyen los convenios de grupo de empresas, de sector local-comarcal y de sector interautonómico.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Con todo, a partir de 2005 el peso de la negociación colectiva en el nivel de empresa parece presentar una evolución creciente en relación con los convenios registrados y también en cuanto a la proporción de trabajadores cubiertos. Asimismo, desde esa fecha los convenios de ámbito nacional registran un aumento de su significación en relación con ambas variables, mientras que la negociación colectiva sectorial de ámbito provincial y, en menor medida, autonómico, acusa una cierta pérdida de peso relativo, tanto en términos de convenios como de trabajadores afectados. No obstante, los datos de la Estadística de Convenios Colectivos conviene tomarlos con cierta cautela y esperar a los datos definitivos de 2006 y 2007 y de años sucesivos para ver si se confirma esta tendencia.

Ámbito de vigencia temporal

El 29,2 por 100 de los convenios registrados con efectos económicos en 2007 fueron firmados en ese año y el resto se corresponde con revisiones de convenios firmados en años anteriores. Casi el 80 por 100 de los convenios firmados, que afectaron al 85,4 por 100 de los trabajadores, lo fueron con una vigencia superior al año (cuadro II-42). Respecto a años anteriores, se observa un aumento

CUADRO II-42

CONVENIOS FIRMADOS SEGÚN PERIODO DE VIGENCIA, 1999-2007

(Porcentaje de convenios y de trabajadores afectados)

Año	Convenios		Trabajadores	
	Anual	Plurianual	Anual	Plurianual
1999	33,7	66,3	26,5	73,5
2000	27,8	72,2	17,3	82,7
2001	27,8	72,2	18,0	82,0
2002	25,4	74,6	24,4	75,6
2003	26,2	73,8	20,7	79,3
2004	20,4	79,6	21,1	78,9
2005	18,5	81,5	22,2	77,8
2006*	19,2	80,8	18,3	81,7
2007*	20,8	79,2	14,6	85,4

* Datos a marzo de 2008.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

del porcentaje de convenios colectivos firmados con vigencia anual, pero también una disminución del porcentaje de trabajadores afectados por los mismos debido a que dentro de los convenios de ámbito distinto al de empresa, que son los que afectan a un mayor número de trabajadores, ha aumentado el peso de los convenios plurianuales.

Representación en las mesas negociadoras

La representación en las mesas negociadoras se mantuvo sin apenas alteraciones, con un protagonismo compartido por las dos centrales sindicales más representativas de ámbito estatal, CCOO y UGT (cuadro II-43). Cada uno de los dos sindicatos mayoritarios participó en la negociación de casi dos tercios de los convenios colectivos de 2007, que afectaron a la práctica totalidad de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva. A mucha distancia, otras organizaciones sindicales más representativas en ámbitos territoriales de comunidad autónoma o suficientemente representativas en ámbitos específicos, participaron en algo menos de un tercio del total de convenios, que afectaron a 2,8 millones de trabajadores. Por representantes aportados a las mesas negociadoras, un 39,0 por 100 pertenecían a CCOO y un 37,9 por 100 a UGT, unos porcentajes que en la negociación de ámbito superior a la empresa alcanzan el 44,7 y el 43,4 por 100, respectivamente. En la negociación de ámbito empresarial la presencia de otras organizaciones sindicales fue del 19,8 por 100, mientras que el porcentaje de representantes de las listas no sindicalizadas fue del 8,8 por 100.

CUADRO II-43

PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN, 2007

(Número de convenios, trabajadores afectados y representantes en el proceso negociador)

Representantes	Convenios	Total convenios			
		Trabajadores		Representantes	
		Miles	%[1]	Número	%[2]
CCOO	3.213	9.488	96,6	10.336	39,0
UGT	3.213	9.543	97,1	10.063	37,9
Otros sindicatos	1.585	2.830	28,8	4.480	16,9
Grupo de trabajadores	713	147	1,5	1.657	6,2
Representantes	**Convenios**	**Convenios de empresa**			
		Trabajadores		**Representantes**	
		Miles	**%[1]**	**Número**	**%[2]**
CCOO	2.152	880	81,2	6.451	36,1
UGT	2.152	940	86,7	6.293	35,3
Otros sindicatos	1.234	757	69,8	3.533	19,8
Grupo de trabajadores	694	126	11,6	1.573	8,8
Representantes	**Convenios**	**Convenios de otro ámbito**			
		Trabajadores		**Representantes**	
		Miles	**%[1]**	**Número**	**%[2]**
CCOO	1.061	8.608	98,5	3.885	44,7
UGT	1.061	8.604	98,4	3.770	43,4
Otros sindicatos	351	2.073	23,7	947	10,9
Grupo de trabajadores	19	21	0,2	84	1,0

Datos a marzo de 2008.

[1] Porcentaje de trabajadores afectados por convenios, según la afiliación de los participantes en la negociación, respecto al total de trabajadores afectados en cada ámbito.

[2] Porcentaje de representantes de cada grupo negociador respecto al total de representantes en la negociación.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

2.2.3. **Negociación colectiva y salarios**

En los últimos años, en gran medida desde las recomendaciones planteadas en los sucesivos ANC, la negociación colectiva ha seguido una senda de incrementos salariales moderados, pero también de reducción constante de la jornada pactada y, como se expondrá a continuación, el año 2007 no ha sido una excepción. Las implicaciones de este modelo de pacto salarial en relación con el poder adquisitivo de los salarios y el empleo no ha sido desdeñable, aunque la

evolución de los salarios negociados desde 2002 parece haberse separado en alguna medida de la trayectoria seguida por los salarios medios efectivos que se han visto influidos además por importantes cambios en la composición del empleo asociados al patrón de crecimiento de la economía española.

A. *Negociación salarial*

Los elementos principales del pacto salarial contenido en el ANC de 2007 estriban en tomar como referencia la inflación prevista por el Gobierno, con posibilidad de incrementos superiores dentro de los límites derivados del incremento de la productividad, y la incorporación de cláusulas de revisión salarial de aplicación cuando la inflación registrada, normalmente el aumento interanual del IPC correspondiente al mes de diciembre, difiere de la prevista inicialmente por el Gobierno, fijada desde 2000 en el 2 por 100. Aunque la modalidad más empleada por los convenios colectivos para pactar los incrementos salariales iniciales es la que referencia los mismos a la inflación prevista a la que generalmente añaden un porcentaje, sigue teniendo cierto peso la referencia a la inflación pasada o la fijación de porcentajes a tanto alzado.

Los datos de 2007 muestran una continuidad de dicha pauta. Los convenios de 2007 registraron un incremento salarial medio inicial del 3,0 por 100 que se elevó hasta el 4,1 por 100 por aplicación de las cláusulas de revisión salarial. Este tipo de cláusulas afectan a un amplio número de convenios y de trabajadores, y, de manera general, se pactan con efectos retroactivos. Las cláusulas de salvaguarda salarial estuvieron presentes en la mitad de los convenios y afectaron al 68,8 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, si bien su inclusión es sensiblemente menos frecuente en los convenios de empresa que en los de otro ámbito.

Estas cláusulas, cuya presencia en los convenios colectivos ha seguido una evolución creciente, afectando también a un número cada vez mayor de trabajadores, responden a una tipología variada en relación a las condiciones para su operatividad, al mencionado carácter retroactivo y al alcance de la retroactividad, o a los componentes salariales a los que va a afectar la revisión una vez que sea efectiva, entre otras.

Con todo, en 2007 como en los últimos años, las cláusulas de revisión incluidas en los convenios fueron operativas y se aplicaron efectivamente en un porcentaje mayoritario, dado que el tipo de cláusula más frecuente es aquél que hace depender la revisión salarial de que el IPC interanual a final de año supere a la previsión oficial de inflación[93]. No obstante, algunos convenios establecen la efectividad de la revisión cuando el IPC final rebase un determinado porcentaje, normalmente superior a la previsión de inflación[94], o bien cuando supere el incremento salarial inicialmente pactado.

El incremento salarial medio finalmente pactado en los convenios de 2007 por efecto de estas cláusulas fue bastante mayor que el correspondiente a 2006, con una diferencia de 5 décimas entre ambos, resultado que trae causa de la aceleración del IPC que ha tenido lugar en 2007, particularmente al finalizar el año cuando alcanzó el 4,2 por 100 de incremento interanual. No obstante, el análisis del incremento salarial por tramos, una vez aplicadas las cláusulas de revisión, muestra que casi el 40 por 100 de los trabajadores cubiertos por convenio se vio afectado por incrementos salariales inferiores al 4 por 100 y, por tanto, inferiores al aumento del IPC registrado en diciembre. Aunque, tomando como referencia el aumento del IPC medio anual, que es el indicador adecuado para aproximar el aumento del coste de la vida, y que se situó en el 2,8 por 100, la pérdida de poder adquisitivo habría afectado sólo al 22 por 100 de los trabajadores cubiertos.

Por sectores, el mayor incremento salarial pactado, incluyendo el efecto de la aplicación de las cláusulas de revisión, se dio en la construcción, que experimenta una aceleración muy notable, seguida de la agricultura, la industria y los servicios. El efecto de las cláusulas

[93] Véase IV CC general del sector de la construcción, que regula una cláusula de salvaguarda salarial que puede calificarse de típica. Otros convenios de 2007 que establecen la diferencia entre el IPC real y el previsto oficialmente son: III CC estatal de la Madera; I Convenio colectivo interprovincial de empresas de centros de jardinería; VI CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio; CC de ámbito estatal para las industrias del frío industrial; CC del grupo de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia;

[94] Entre otros con efectos económicos en 2007, CC interprovincial de las empresas minoristas de droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías; CC de fabricantes de muebles, carpintería, tapicería y ebanistería de Ourense para el año 2007; algún convenio, no obstante, establece un porcentaje inferior, como el CC estatal de estaciones de servicio.

CUADRO II-44

EVOLUCIÓN DEL INCREMENTO SALARIAL POR SECTORES, 2003-2007

	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Inicial					
2003	3,5	3,7	3,2	4,7	3,3
2004	3,0	3,7	2,9	3,4	2,9
2005	3,2	3,7	3,0	2,9	3,2
2006*	3,3	3,9	3,3	3,0	3,3
2007*	3,0	3,4	3,0	3,6	2,9
Revisado					
2003	3,7	3,8	3,5	4,8	3,5
2004	3,6	4,0	3,6	4,4	3,4
2005	4,0	4,2	4,1	4,5	3,9
2006*	3,6	4,1	3,7	3,6	3,5
2007*	4,1	4,3	4,2	5,6	3,8

* Datos a marzo de 2008.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

de salvaguarda sobre el incremento salarial final varía entre los diferentes sectores y, como viene siendo habitual, las mayores diferencias se observan en la construcción (2,0 puntos) y la industria (1,2 puntos), que son los sectores que registran una mayor proporción de convenios con este tipo de cláusula (cuadro II-44).

Por ramas de producción, atendiendo a las que concentran más de 200.000 trabajadores cubiertos por convenio, se dieron incrementos salariales superiores a la media del 4,1 por 100 en las ramas industriales y en dos ramas de servicios: comercio al por mayor y transporte terrestre. El resto de las ramas de servicios con un volumen importante de empleo registraron aumentos inferiores a la media, a saber, comercio al por menor, hostelería, instituciones financieras y seguros, otras actividades empresariales, Administración pública, educación, actividades sanitarias y actividades recreativas y culturales.

Por comunidades autónomas, sólo seis presentaron en 2007 aumentos salariales inferiores a la media, afectando aproximadamente a la mitad de los trabajadores cubiertos por convenio excluyendo los interautonómicos, y fueron, por orden de menor a mayor incremento, Murcia, Baleares, Cataluña, Canarias, Madrid y Extremadura.

Atendiendo a la vigencia temporal de los convenios, los datos revelan que en 2007 el aumento salarial inicialmente pactado en las revisiones de convenios, que afectan al 61,3 por 100 de los trabajadores, fue del 2,9 por 100, inferior en ocho décimas a los incrementos pactados en los nuevos convenios. A su vez, entre estos últimos, el mayor incremento salarial se dio en los de vigencia anual, del 3,3 por 100. Esta pauta de pactos salariales superiores en los convenios renegociados o de nueva firma se mantiene constante en la negociación colectiva, y en 2007 esta diferencia sólo se reduce ligeramente una vez aplicadas las cláusulas de salvaguarda salarial (cuadro II-45).

CUADRO II-45

INCREMENTOS SALARIALES SEGÚN LA VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2007

Tipo de convenio	Incremento salarial antes de cláusula de salvaguarda retroactiva	Incremento salarial aplicada la cláusula de salvaguarda retroactiva
Total convenios	2,97	4,11
Convenios firmados	3,08	4,47
Por un año	3,26	4,78
Con vigencia superior al año	3,04	4,42
Revisiones de convenios	2,90	3,87

Datos a marzo de 2008.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Por ámbito funcional de los convenios (cuadro II-46), el mayor incremento salarial revisado se registró en los de ámbito superior a la empresa, como también viene siendo tónica habitual en la negociación colectiva, aunque no hay que olvidar que las empresas con convenio propio, normalmente de gran tamaño, cuentan con niveles salariales más altos y formas de remuneración complementarias a la negociación colectiva. Dentro de los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa, el mayor incremento vino impulsado, un año más, por la negociación de sector provincial e interprovincial, predominante en sectores que vienen registrando mayores aumentos en los últimos años, como la construcción y la agricultura.

CUADRO II-46

INCREMENTOS SALARIALES SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL DE LOS CONVENIOS, 2007

Ámbito funcional	Incremento salarial
Total	**4,11**
Convenios de empresa	*3,50*
Empresa privada	3,87
Empresa pública	3,33
AGE y Seguridad Social	2,04
Administración autonómica y local	2,42
Convenios de otro ámbito	*4,18*
Grupo de empresas	4,14
Sector local-comarcal	4,21
Sector provincial	4,33
Sector autonómico	3,49
Sector interautonómico	4,50
Sector nacional	4,10

Datos a marzo de 2008.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Cláusulas de inaplicación del régimen salarial

El Estatuto de los Trabajadores prevé que los convenios de ámbito superior a la empresa establezcan, entre sus contenidos mínimos, cláusulas de descuelgue salarial donde se fijen las condiciones y procedimientos por los que puede no aplicarse el régimen salarial en ellos regulado a las empresas incluidas en su ámbito. En 2007, este tipo de cláusulas se incluyeron en la mitad de los convenios de ámbito superior al de empresa, afectando a dos tercios de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, aunque no se dispone de información sobre el número de empresas que llevan a cabo efectivamente dicho descuelgue.

La regulación de la inaplicación del régimen salarial pactado en los convenios colectivos de 2007, al igual que en años anteriores, determinó las garantías causales y procedimentales para aplicar un tratamiento salarial diferenciado en las empresas con dificultades económicas, fijando en muchas ocasiones límites temporales a tal excepción y subrayando el carácter provisional de la misma mediante la recuperación de los incrementos retributivos pactados para el conjunto del sector, una vez superadas las dificultades.

El contenido de estas cláusulas comprende, en la mayoría de los casos, tanto las condiciones o causas que pueden habilitar el descuelgue, como una regulación pormenorizada del procedimiento a seguir para adoptar esta decisión y fijar las nuevas condiciones salariales. La generalidad de las cláusulas analizadas se centran en la posible inaplicación de los incrementos salariales pactados para la vigencia del convenio.

Las condiciones para proceder a la inaplicación salarial del convenio de ámbito superior aparecen reguladas en la mayoría de los convenios analizados de forma concreta y tasada, generalmente por referencia a una situación económica negativa de la empresa, reflejada en déficit o pérdidas dentro de uno o varios ejercicios contables inmediatamente anteriores, habitualmente dos, debiendo tenerse en cuenta, además, las previsiones para el año o años de vigencia del convenio[95]. Algunos otros convenios, por el contrario, dejan más abierta e indeterminada la concurrencia de dichas condiciones[96], y otros ni siquiera las mencionan, remitiéndose a la comunicación y negociación con los representantes de los trabajadores[97]. Algunos convenios atribuyen a la comisión paritaria la facultad de autorización del descuelgue, previa acreditación de la situación de pérdidas[98].

[95] Entre otros convenios estatales: XV CC de la industria química; III Convenio colectivo estatal de la madera; CC de perfumería y afines. Entre otros convenios provinciales: CC del sector de la industria siderometalúrgica de la provincia de Barcelona para los años 2007-2012, que no concreta los ejercicios en los que deban registrarse las pérdidas.

[96] Convenio colectivo de la industria del calzado; CC de ámbito estatal para las industrias del curtido, correas y cueros industriales y curtición de pieles para peletería; CC del grupo de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia. Estos condicionan la inaplicación a que la estabilidad económica de la empresa pudiera verse dañada como consecuencia de la aplicación de los incrementos salariales fijados en el convenio de ámbito superior. Sólo se considerará dañada esa estabilidad económica cuando la aplicación del incremento pueda causar daños irreparables en la economía de la empresa según las previsiones.

[97] CC estatal para las industrias de hormas, tacones, cuñas, pisos y cambrillones de madera y corcho; en el ámbito provincial, CC para la industrias de ebanistería, carpintería y afines de Albacete.

[98] CC del sector del comercio de materiales de construcción, de la provincia de Tarragona para los años 2007-2009.

Es importante, asimismo, la limitación temporal que establecen los convenios estudiados para la posibilidad de acogerse al descuelgue, generalmente un máximo de dos o tres años, más allá de los cuales se deberá contar con autorización expresa de la comisión paritaria del convenio. Además, algunos convenios analizados prevén la recuperación de los incrementos dejados de aplicar, bien de forma inmediata[99], bien dentro de los ejercicios económicos posteriores, una vez superada la situación de crisis[100].

La mayoría de las cláusulas de inaplicación analizadas regulan el procedimiento de fijación de las nuevas condiciones retributivas, generalmente los incrementos salariales, que se llevará a cabo mediante la negociación y acuerdo con los representantes de los trabajadores, atribuyendo funciones de mediación a la comisión paritaria del convenio.

Algunos convenios establecen los criterios y las circunstancias económicas a valorar dentro de ese proceso de negociación, tales como un insuficiente nivel de producción y ventas, contemplándose los datos que resulten de la contabilidad de las empresas, de sus balances y de su cuenta de resultados. Para ello, generalmente, las empresas deberán presentar a la representación de los trabajadores la documentación relativa a balances, cuentas de resultados, y en su caso, informe de auditorías o censores de cuentas, que justifique el tratamiento salarial diferenciado. También aparece la exigencia de presentar estudios sobre la incidencia de los salarios en la marcha económica de la empresa y un plan de viabilidad con objetivos industriales, comerciales o financieros, y los medios para conseguirlos. Estos mismos convenios prevén un tratamiento especial para las pequeñas empresas, sustituyendo el informe de auditores o censores de cuentas por otra documentación[101].

Dentro de los aspectos procedimentales, se ha observado que algunos convenios establecen requisitos como la obligación de las empresas de comunicar a la comisión mixta la situación que puede dar lugar al descuelgue y la intención de llevarlo a cabo, a veces en plazos rela-

[99] III Convenio colectivo estatal de la madera.

[100] Entre otros, CC del sector de harinas panificables y sémolas.

[101] Entre otros, XV CC de la industria química; CC del sector de harinas panificables y sémolas.

tivamente breves desde la publicación del convenio, estableciendo en caso contrario la imposibilidad de acogerse al descuelgue, requisitos que pueden limitar la operatividad de estas cláusulas en la práctica.

Otros aspectos de la negociación salarial

Otro importante aspecto retributivo de la negociación colectiva es el relativo a la determinación de la estructura de los salarios. La gran mayoría de los convenios colectivos, de todos los ámbitos y especialmente en los de empresa, definen dicha estructura, distinguiendo entre el salario base y los complementos salariales, sobre el modelo retributivo también generalizado de tablas salariales. Esta proporción alcanzó en 2007 el 78,4 por 100 de todos los convenios, y al 81,1 por 100 de los trabajadores, porcentajes que se elevaron al 81,4 por 100 de los convenios de empresa y al 88,6 por 100 de los trabajadores cubiertos por este ámbito de negociación. Por otro lado, una alta proporción de convenios recogen también la definición de los complementos salariales y los criterios para su cálculo. Estos contenidos se incluyeron, en 2007, en el 70,2 por 100 de los convenios y afectaron al 74,9 por 100 de los trabajadores, proporciones que fueron más elevadas, nuevamente, en los convenios de empresa.

Por último, la importancia de la regulación de incentivos ligados a la productividad se mantuvo en 2007 en niveles parecidos a los del año anterior, recogiéndose en el 27,4 por 100 de los convenios con efectos sobre un 22,3 por 100 de los trabajadores. La presencia de este tipo de incentivos es significativamente mayor en los convenios de empresa, donde alcanzaron el 31,9 por 100 y el 47,8 por 100 de los trabajadores cubiertos por este tipo de convenio.

B. *Salarios pactados, poder adquisitivo y empleo*

La pérdida de peso de la remuneración de asalariados en el PIB registrada en los últimos años en las principales economías europeas ha generado un recobrado interés por la evolución de los salarios y las variables determinantes de la misma, entre las que se encuentra de manera destacada la negociación colectiva. España no ha sido ajena a esta evolución de la participación de los asalariados en el PIB[102] pero, a diferencia de lo ocurrido en otros países de nuestro

[102] Para un análisis más detallado de la evolución de la distribución primaria de rentas y de sus componentes véase Memoria CES, capítulo I.3.4 *supra*.

entorno, la misma ha ido acompañada de una expansión extraordinaria de la ocupación, como ha venido reflejando este Consejo en sus memorias anuales.

Como es sabido, desde 2002 los ANC anuales establecen orientaciones generales para acordar los aumentos salariales en los convenios colectivos, señalando que puede haber incrementos salariales superiores a la inflación prevista dentro de los límites derivados del aumento de la productividad, y cláusulas de revisión que tomarán como referencia el objetivo o previsión de inflación, el IPC real y el incremento salarial pactado en el convenio colectivo.

La información disponible en la Estadística de Convenios Colectivos sobre incremento salarial medio anual pactado desde 2002 en los convenios colectivos, incluyendo la aplicación de las cláusulas de revisión[103], revela que para el conjunto de actividades que abarca la negociación colectiva, cuya tasa de cobertura (porcentaje de asalariados afectados por convenio colectivo) se cifra entre el 80 y el 90 por 100[104], se han pactado aumentos salariales superiores a la inflación, aproximada a través de la variación del IPC, todos los años salvo 2006, en que ambas variables se incrementan en la misma medida, por lo que puede afirmarse que a lo largo del periodo considerado se han negociado incrementos salariales que implican una mejora del poder adquisitivo de los salarios (gráfico II-10).

A la vista de los datos, puede afirmarse que el modelo de pacto salarial que se ha venido aplicando estos años, que se inscribe en una estrategia de largo recorrido compartida por los agentes sociales de aumentos salariales moderados, ha contribuido a la creación de empleo a lo largo del periodo.

---

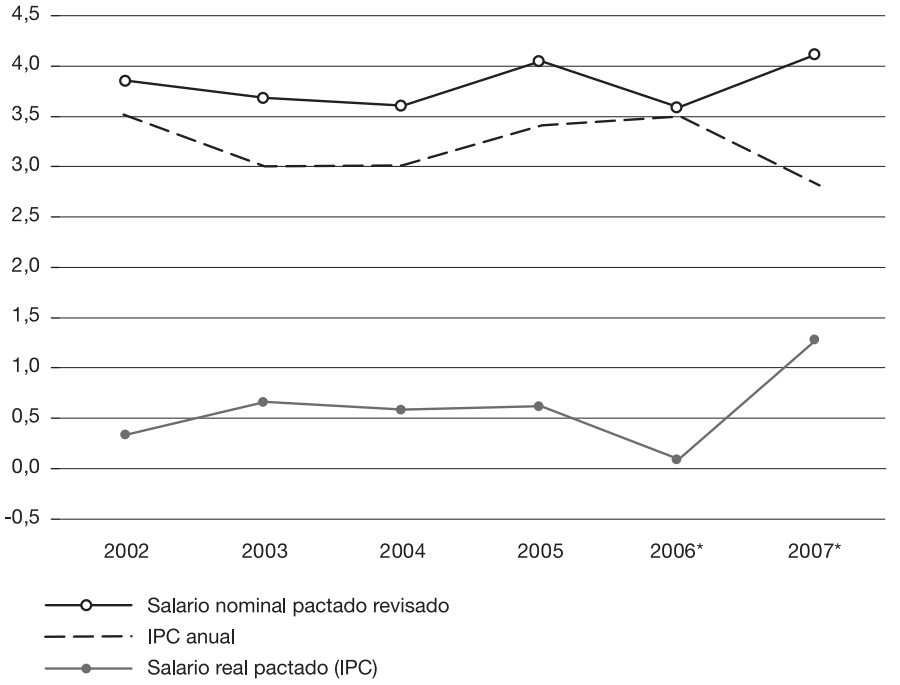
[103] Los datos de incremento salarial medio pactado revisado de 2006 y de 2007 son provisionales y se refieren a los convenios colectivos con efectos económicos en dichos años registrados hasta febrero de 2008.

[104] Aunque la tasa de cobertura de la negociación colectiva es difícil de calcular a partir de la Estadística de Convenios Colectivos debido a defectos de esta fuente en el cómputo de los trabajadores afectados por los convenios (doble cómputo de trabajadores afectados por más de un convenio, falta de actualización de los datos de empleo en los convenios de ámbito superior al de empresa, ausencias temporales de registro de algunos convenios, etc.) la eficacia general de los mismos en su respectivo ámbito de aplicación garantiza una cobertura muy amplia del colectivo de asalariados.

GRÁFICO II-10

SALARIOS PACTADOS E IPC, 2002-2007

(Tasas de variación anual)



* Datos provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2008).

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* e INE.

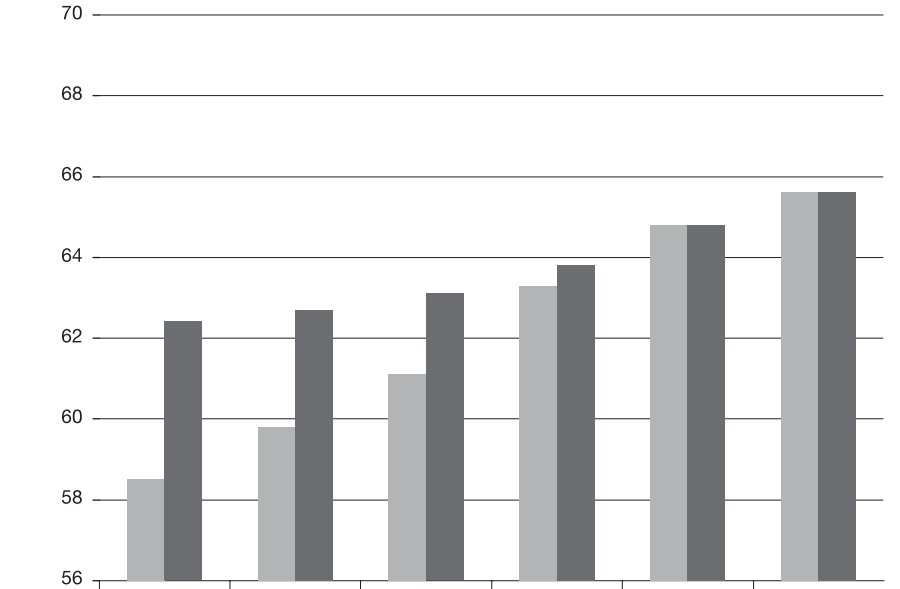
Según los datos de Eurostat, desde 2002 hasta 2007 se han creado en España 3,8 millones de empleos, lo que explica más de un tercio del empleo neto creado en la Eurozona (UE-12), y de ellos el 56 por 100 ha sido ocupado por mujeres. Esta evolución tan positiva del empleo ha permitido reducir la tasa de paro en dicho periodo desde el 11,1 por 100 hasta el 8,3 por 100 y aumentar la tasa de empleo desde el 58,5 por 100 hasta una cota similar a la del promedio europeo, del 65,6 por 100, a tan sólo cuatro décimas del objetivo para 2010 contenido en el Programa Nacional de Reformas (gráfico II-11)[105].

[105] Para un análisis detallado del balance del empleo en España en el contexto europeo véase Memoria CES, capítulo II.1.1 *supra*.

GRÁFICO II-11

TASA DE EMPLEO DE ESPAÑA Y UE-12, 2002-2007

(Población entre 15 y 64 años)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
España	58,5	59,8	61,1	63,3	64,8	65,6
UE-12	62,4	62,7	63,1	63,8	64,8	65,6

* Media de los tres primeros trimestres.

Fuente: Eurostat. Labour Force Survey.

Además, el modelo del ANC basado en la aplicación de las cláusulas de revisión salarial ha demostrado en sus años de vigencia su capacidad no sólo de proteger el poder adquisitivo de los salarios sino también de moderar el aumento del nivel general de precios porque la inclusión de dichas cláusulas ejerce un efecto moderador sobre los incrementos salariales inicialmente pactados y, además, se comprueba que la diferencia entre los incrementos salariales final e inicial es, sistemáticamente, menor que la diferencia entre la inflación registrada y la prevista inicialmente[106].

[106] Para un análisis detallado de esta cuestión véase Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. *La negociación colectiva en España en 2005, 2006 y 2007*.

C. *Las derivas salariales*

La deriva o deslizamiento salarial es la diferencia entre el incremento del salario efectivo y el incremento salarial pactado, incluidas las cláusulas de revisión, y da idea de la parte de la evolución de los salarios efectivos que no viene explicada por la negociación colectiva que, como se expondrá a continuación, se ha visto fuertemente influida por el patrón de crecimiento del empleo registrado en España en los últimos años. Dos son las fuentes estadísticas que permiten una aproximación al incremento salarial efectivo. Por un lado, la Contabilidad Nacional, cuyo ámbito de cobertura sectorial es general, permite una aproximación a la evolución de los salarios efectivos a través de la remuneración media por asalariado, que se obtiene a partir del cociente entre la remuneración de asalariados y el empleo asalariado equivalente a tiempo completo, y comprende, además de los sueldos y salarios brutos en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan, lo que aproxima este indicador al concepto económico de coste laboral, más amplio que el estrictamente salarial que es el que se negocia en los convenios colectivos. Por otro lado, la Encuesta de Coste Laboral, basada en la información que suministra una muestra de empresas y cuyo ámbito de cobertura se ciñe a la industria, la construcción y los servicios, excluidas las Administraciones públicas y el servicio doméstico, estima el coste salarial medio anual por trabajador, incluyendo complementos, pagos extraordinarios y pagos a planes de ahorro. Los datos revelan que, para el conjunto de la economía, la diferencia entre los incrementos de la remuneración media por asalariado y los incrementos salariales pactados desde 2002 —la deriva salarial— ha sido negativa todos los años (cuadro II-47). Con los datos de la ECL, la diferencia entre el coste salarial efectivo y el pactado es ligeramente positiva en 2002 y 2003 y negativa desde 2004.

Continuando con los datos de la Contabilidad Nacional, que permite una aproximación al conjunto del aparato productivo, la evolución diferencialmente baja de la remuneración media por asalariado respecto a los salarios pactados implica también una evolución menos favorable de la misma en términos de poder de compra (descontando el incremento del IPC). Así, mientras que los incrementos salariales pactados habrían permitido ganancias de poder adquisitivo todos los años a lo largo del periodo de referencia, el poder adquisi-

CUADRO II-47

DERIVAS SALARIALES AGREGADAS, 2002-2007

Años	A	B	C	A-C	B-C
	Remuneración media por asalariado (CN)	Coste salarial (ECL)	Salario pactado revisado* (ECC)	Deriva 1	Deriva 2
	Tasa de variación anual			Puntos porcentuales	
2002	3,30	3,93	3,85	-0,55	0,08
2003	3,61	3,86	3,68	-0,07	0,18
2004	3,02	2,81	3,60	-0,58	-0,79
2005	2,85	2,57	4,04	-1,19	-1,47
2006	3,00	3,46	3,59	-0,59	-0,13
2007	3,56	3,90	4,11	-0,55	-0,21

* Los datos de 2006 y 2007 son provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2008).

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* e INE, *Contabilidad Nacional de España y Encuesta Anual de Coste Laboral (Encuesta Trimestral de Coste Laboral* para 2007).

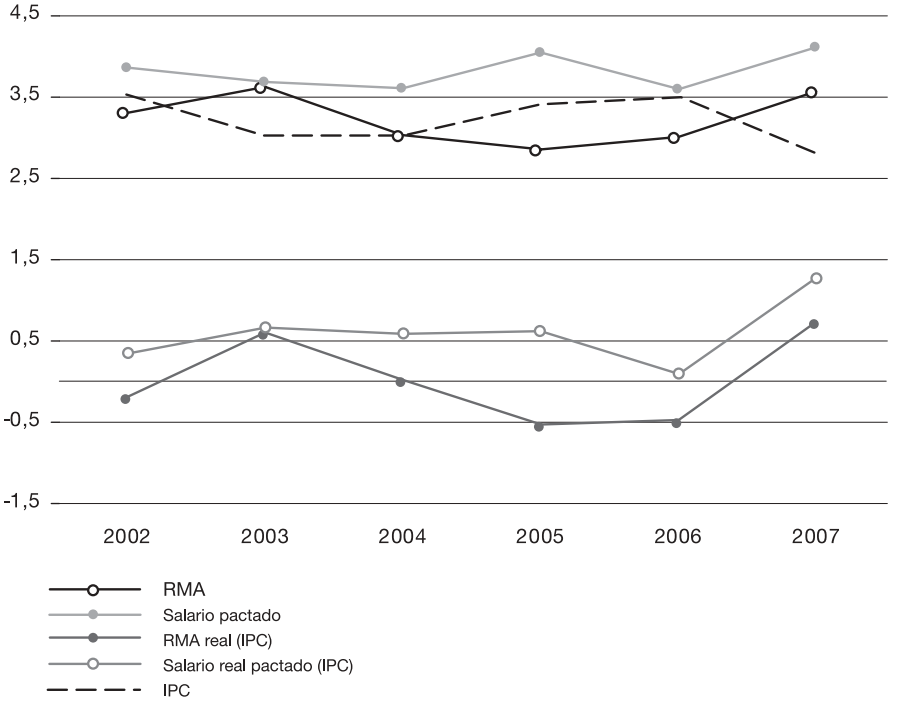
tivo de la remuneración media por asalariado ha aumentado sólo en 2003 y 2007, manteniéndose constante en 2004, y reduciéndose el resto de los años (gráfico II-12).

Son muchos los factores que pueden influir en que el incremento salarial medio pactado, normalmente referido al sueldo base, se separe de la evolución de la remuneración media por asalariado que registran las cuentas nacionales y resulta difícil aislar el signo y la magnitud del efecto de cada uno de ellos sobre la deriva observada. En primer lugar, la remuneración media por asalariado se ve afectada por los cambios en la composición del empleo asalariado, en relación tanto con la estructura ocupacional y de cualificaciones como con la estructura sectorial, una variable directamente asociada al patrón de crecimiento de la economía, de modo que la creación de empleo concentrada en ocupaciones de menor cualificación y en las actividades de baja remuneración, como parece haber ocurrido en España en los últimos años, producirá un efecto negativo sobre el salario medio del conjunto de la economía. En segundo lugar, la evolución de la remuneración media por asalariado capta conjuntamente, además de la dinámica del salario base, la evolución de otros componentes salariales, como los complementos salariales personales y de puesto de trabajo y los incentivos o pluses de productividad,

GRÁFICO II-12

SALARIO PACTADO, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO E IPC, 2002-2007

(Tasas de variación anual)



* Datos provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2008).

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* e INE, *Contabilidad Nacional de España* e IPC.

así como la evolución de las remuneraciones salariales extra-convenio y el efecto de los descuelgues salariales, además del comportamiento de otros elementos del coste laboral, como las cotizaciones sociales y otras prestaciones sociales a cargo de los empleadores.

En el cuadro II-48, a partir de los datos de la Contabilidad Nacional, se ofrece información desagregada por subsectores de actividad para el periodo 2002-2006, sobre la evolución del empleo asalariado, de la remuneración media por asalariado, en términos nominales y de poder adquisitivo, así como de las derivas salariales sectoriales. Los datos permiten clasificar las distintas ramas de actividad según el signo de su contribución a la evolución de la remuneración media

CUADRO II-48

SIGNO DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS DISTINTAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS A LA EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO DE LA ECONOMÍA, POR AUMENTO DEL EMPLEO Y POR AUMENTO DEL SALARIO, 2002-2006

		Efecto del aumento del empleo	
		Positivo (Salario superior a la media)	**Negativo** (Salario inferior a la media)
Efecto del aumento del salario	**Positivo** (aumenta por encima de la media)	• Industria manufacturera • Intermediación financiera • Act. inmobiliarias y ss. empresariales • Administración pública • Act. sanitarias y ss. sociales • Educación	• Construcción • Comercio y reparaciones
	Negativo (aumenta por debajo de la media o se reduce)	• Industrias extractivas • Producción y distribución de energía	• Agricultura y pesca • Hostelería • Transporte y comunicaciones • Otras actividades sociales • Hogares con empleo doméstico

Fuente: Elaboración propia.

por asalariado del conjunto de la economía, tanto por el efecto de la composición sectorial del empleo (contribución positiva del aumento del empleo en ramas con salario superior a la media y negativa en caso contrario) como por efecto del aumento salarial registrado en cada actividad (contribución positiva cuando el aumento salarial de la rama es superior al aumento promedio y negativa cuando es inferior al mismo o negativo).

En el conjunto del periodo 2002-2006 la remuneración media por asalariado de la economía ha aumentado sólo un 13,1 por 100 en términos nominales lo que, descontando el aumento del IPC (del 13,5 por 100), implica una reducción del 0,4 por 100. Los datos desagregados por ramas (cuadro II-49) indican, en primer lugar, que el «efecto composición sectorial del empleo» ha influido negativamente y de manera muy acusada sobre el comportamiento de la remuneración media de la economía y, por tanto, sobre la deriva salarial agregada, porque dos tercios de los 1,9 millones de empleos asalariados[107] netos creados en esos cuatro años se han concentrado en

[107] Empleo equivalente a tiempo completo.

CUADRO II-49

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO, LA REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO Y LOS INCREMENTOS SALARIALES PACTADOS POR SUBSECTOR DE ACTIVIDAD, 2002-2006

Subsectores de actividad	Asalariados[1]			Salarios nominales			Salarios reales[2]		
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
	% total empleo asalariado 2006	Var. 02-06 (miles)	Aportación al crecimiento 02-06 (%)	Remuneración media por asalariado 2006	Var. efectiva RMA 02-06 (%)	Var. salarial pactada 02-06 (%)[3]	Deriva salarial acumulada 02-06 (E-F)	Var. efectiva RMA 02-06 (%)	Var. salarial pactada 02-06 (%)
Total economía	**100,0**	**1.905,5**	**100,0**	**100,0**	**13,1**	**15,8**	**–2,7**	**–0,4**	**2,0**
Agricultura y Pesca	2,8	7,3	0,4	42,5	8,9	17,1	–8,2	–4,0	3,2
Industria	18,1	16,3	0,9	103,1	14,7	15,7	–1,0	1,1	2,0
C. Industrias extractivas	0,3	1,2	0,1	129,0	11,9	15,0	–3,1	–1,4	1,3
D. Industria manufacturera	17,2	0,0	0,0	100,5	14,6	18,2	–3,6	1,0	4,1
E. Producción y distribución de energía	0,6	15,1	0,8	171,8	10,0	14,7	–4,7	–3,1	1,0
Construcción	13,6	458,2	24,0	94,5	19,8	18,5	1,3	5,5	4,4
Servicios	65,6	1.423,7	74,7	102,7	11,4	15,0	–3,6	–1,8	1,3
G. Comercio y reparaciones	13,6	186,9	9,8	77,2	13,4	15,2	–1,7	–0,1	1,5
H. Hostelería	6,0	172,8	9,1	95,1	–6,2	15,3	–21,5	–17,4	1,6
I. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,3	91,6	4,8	99,8	8,3	15,4	–7,0	–4,6	1,6
J. Intermediación financiera	2,2	17,4	0,9	200,8	17,4	12,8	4,6	3,4	–0,6
K. Actividades inmobiliarias y ss. empresariales	8,7	217,0	11,4	118,7	15,1	15,1	0,0	1,4	1,4
L. Administración pública	8,3	73,1	3,8	105,4	23,2	–	–	8,6	–
M. Educación	5,9	77,9	4,1	133,5	16,0	12,4	3,6	2,2	–0,9
N. Actividades sanitarias y servicios sociales	7,1	240,1	12,6	123,9	18,7	16,3	2,3	4,5	2,5
O. Otras actividades sociales y ss. a la comunidad	4,5	152,6	8,0	87,4	3,2	17,3	–14,1	–9,1	3,4
P. Hogares que emplean personal doméstico	3,8	194,3	10,2	42,1	–18,7	–	–	–28,4	–

[1] Empleo asalariado equivalente a tiempo completo (CN). [2] Descontado el incremento del IPC que entre 2002 y 2006 se elevó al 13,5 por 100, a través de números índices. [3] Los incrementos salariales medios pactados por subsector se han calculado a partir de los incrementos pactados medios por rama que ofrece la ECC ponderados por el número de trabajadores afectados por convenio en cada rama. El dato de 2006 es provisional y comprende los convenios colectivos con efectos económicos en dicho año registrados hasta febrero de 2008.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional y MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

ramas de actividad que registran una remuneración por asalariado inferior al promedio: la construcción, que explica casi una cuarta parte de la creación de empleo, el servicio doméstico, que explica el 10,2 por 100, comercio y reparaciones (9,8 por 100), hostelería (9,1 por 100), otras actividades sociales y servicios a la comunidad (8,0 por 100), transporte y comunicaciones (4,8 por 100) y agricultura (0,4 por 100). Además, excluyendo a la construcción y el comercio, el «efecto salario» de estas ramas también ha sido negativo, porque la remuneración media por asalariado, o bien se ha reducido y bastante, como en servicio doméstico (–18,7 por 100) y hostelería (–6,2 por 100), o bien ha crecido por debajo de la media, como en otras actividades sociales y servicios a la comunidad (3,2 por 100), transporte y comunicaciones (8,3 por 100) y agricultura (8,9 por 100). Es más, en todas estas actividades la remuneración media ha perdido poder adquisitivo en el periodo considerado, de manera preocupante en el servicio doméstico (–28,4 por 100) y en hostelería (–17,4 por 100), y todas ellas presentan derivas salariales negativas[108], es decir, incrementos del salario medio inferiores a los pactados en los convenios que les afectan.

En cuanto a los subsectores de actividad con una contribución netamente positiva a la evolución de la remuneración media por asalariado del conjunto de la economía, es decir, que presentando niveles salariales superiores a la media registran simultáneamente incrementos del empleo y aumentos salariales superiores al promedio, así como ganancias de poder adquisitivo, cabe distinguir varios grupos. Por un lado, las actividades sanitarias y servicios sociales y las actividades inmobiliarias y los servicios empresariales han tenido una aportación muy notable al crecimiento del empleo asalariado en el periodo (del 12,6 y el 11,4, respectivamente) y registran asimismo incrementos significativos de la remuneración por asalariado (del 18,7 y el 15,1 por 100, respectivamente). En segundo lugar, la educación y las Administraciones públicas, con aportaciones más modestas al aumento del empleo (4,1 y 3,8 por 100), también acusan incrementos del salario medio significativos. Por último, tanto en la Intermediación financiera como en la industria manufacturera la creación de empleo ha sido insignificante o nula, y en la última, además,

[108] La actividad de servicio doméstico, debido a sus peculiares características, es un ámbito no cubierto de la negociación colectiva, por lo que no cabe hablar de derivas.

el aumento de la remuneración por asalariado ha sido también muy modesto, como exiguas las ganancias de poder adquisitivo. De este conjunto de actividades, las de servicios presentan derivas salariales positivas[109] mientras que son negativas en la industria.

Puede afirmarse, en conclusión, que la concentración de los nuevos empleos en actividades y ocupaciones con niveles salariales y de cualificación relativamente bajos y con elevada proporción de empleo temporal, donde ha sido notable la incorporación de mujeres, jóvenes e inmigrantes, explica en buena medida que las derivas hayan mostrado en los últimos años signo negativo. Este sesgo contracíclico de los deslizamientos permite aventurar un cambio de signo de los mismos en los próximos años si la desaceleración de la actividad económica prevista se traduce en un ajuste en el empleo concentrado en los colectivos de trabajadores temporales y/o con menor cualificación, experiencia y antigüedad, es decir, con menores niveles retributivos.

D. *Tiempo de trabajo*

En 2007 se redujo en 2,9 horas la jornada media pactada en los convenios, en línea con años anteriores, en los que se ha registrado una casi constante disminución en todos los ámbitos negociales. La jornada media pactada se sitúa en 1.747,4 horas anuales, equivalente a 38,2 horas de trabajo a la semana (cuadro II-50) y, en la tónica habitual, fue mayor en la negociación de ámbito supraempresarial, con 1.754,5 horas, que en los convenios de empresa, donde se situó en 1.690,7 horas. Los convenios de empresa, por su parte, acumulan la mayor reducción de las horas pactadas de trabajo en el último decenio, lo que ha llevado a una ampliación progresiva de la diferencia entre las horas pactadas en este ámbito y en los convenios de ámbito superior.

Estos resultados globales encierran un diferente comportamiento por sectores que continúa la pauta de anteriores años, con reducciones acumuladas más acusadas en los sectores con jornadas medias más altas, agricultura, industria y construcción que, en este último

[109] En el ámbito de las Administraciones públicas el concepto de deriva debe tomarse con muchas cautelas por las especiales características de su negociación colectiva.

CUADRO II-50

EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA POR TIPO DE CONVENIO, 1996-2007

Año	Total convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Jornada anual	Variación nº de horas	Jornada anual	Variación nº de horas	Jornada anual	Variación nº de horas
1996	1.767,5		1.722,8		1.774,2	
1997	1.767,8	0,3	1.720,8	–2,0	1.774,2	0,0
1998	1.766,6	–1,2	1.716,3	–4,5	1.773,3	–0,9
1999	1.765,0	–1,6	1.716,5	0,2	1.771,5	–1,8
2000	1.761,3	–3,7	1.711,6	–4,9	1.767,9	–3,6
2001	1.758,7	–2,6	1.708,0	–3,6	1.764,9	–3,0
2002	1.756,3	–2,4	1.704,0	–4,0	1.762,5	–2,4
2003	1.752,9	–3,4	1.697,7	–6,3	1.759,6	–2,9
2004	1.752,5	–0,4	1.699,0	1,3	1.758,4	–1,2
2005	1.751,8	–0,7	1.692,6	–6,4	1.759,0	0,6
2006*	1.750,3	–1,5	1.693,4	0,8	1.757,3	–1,7
2007*	1.747,4	–2,9	1.690,7	–2,8	1.754,5	–2,8
Dif. 2007-1996		–20,1		–32,1		–19,8

* Datos a marzo de 2008.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

alcanza ya una duración similar a la pactada en el sector Servicios (cuadro II-51). Por ramas de actividad, considerando las que concentran más de 200.000 trabajadores cubiertos, se pactaron jornadas superiores a la media en las ramas industriales, comercio al por menor, hostelería, transporte terrestre y otras actividades empresariales, mientras que fueron inferiores a la media las jornadas pactadas en construcción, instituciones financieras de Administraciones públicas, educación, actividades sanitarias y actividades asociativas, recreativas y culturales.

Por tramos de jornada pactada, continuó la tendencia al aumento de la proporción de trabajadores afectados por duraciones cortas. En 2007, se situó claramente por debajo de la mitad la proporción de los trabajadores afectados por el tramo comprendido entre 1.759 y 1.803 horas, equivalentes a 38,5 y 39,5 horas semanales, respectivamente, que en 2001 eran más de la mitad (cuadro II-52). En los últimos años, además, han disminuido significativamente los trabajadores afectados por duraciones de más de 1.804 horas anuales, equivalentes a 39,5 horas semanales, sobre todo los que tenían jornadas en

CUADRO II-51

EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA POR SECTORES, 2001-2007

Sectores de producción	2001	2007*	Diferencia 07-01
Total	**1.758,7**	**1.747,4**	**–11,3**
Agrario	1.776,6	1.755,2	–21,4
Industria	1.764,3	1.752,2	–12,1
Construcción	1.757,5	1.745,0	–12,6
Servicios	1.753,0	1.744,8	–8,1

* Datos a marzo de 2008.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

convenio de 1.826 horas anuales, equivalentes a la jornada semanal de 40 horas. En cambio, se observa un aumento notable los trabajadores afectados por jornadas más cortas, especialmente en el tramo comprendido entre 1.712 y 1.758 horas, equivalentes a 37,5 y 38,5 horas semanales, respectivamente.

La ordenación del tiempo de trabajo es uno de los aspectos que la negociación colectiva viene desarrollando a partir de los espacios

CUADRO II–52

JORNADA PACTADA POR TRAMOS, 2001–2007

(Convenios y trabajadores en porcentaje)

		Tramos de jornada pactada				
	Total	Menos de 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	1.826
				2001		
Convenios	5.421,0	24,0	19,4	31,5	8,4	16,7
Trabajadores	9.495.978,0	12,2	16,3	53,6	9,0	8,9
Jornada media anual	1.758,7	1.587,7	1.745,9	1.781,2	1.812,5	1.826,0
				2007*		
Convenios	4.936,0	34,5	21,8	27,6	4,9	11,2
Trabajadores	9.825.557,0	17,4	25,7	48,1	4,7	4,1
Jornada media anual	1.747,4	1.624,4	1.744,6	1.780,2	1.814,1	1.826,0

Datos a marzo de 2008.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

abiertos desde la ley. En este ámbito, los convenios que incorporan cláusulas de distribución irregular de la jornada han seguido en los últimos años una tendencia paulatina de crecimiento que se amplió ligeramente en 2007. En ese año, el 27,7 por 100 de los convenios incluyeron previsiones de esta naturaleza afectando al 49,2 por 100 de los trabajadores. Por el contrario, tienen una presencia comparativamente menor en la negociación colectiva otros aspectos relativos a la ordenación flexible del tiempo de trabajo, como las jornadas diarias ordinarias superiores a las nueve horas o la acumulación del descanso semanal. Así, las primeras estuvieron presentes en el 8,1 por 100 de los convenios de 2007, afectando al 18,9 por 100 de los trabajadores, y las relativas al descanso semanal se incluyeron en el 15,2 por 100 de los convenios con efectos sobre el 17,3 por 100 de los trabajadores.

2.2.4. **Desarrollos recientes en los contenidos negociales**

Los contenidos de la negociación colectiva se han visto ampliados y enriquecidos progresivamente, en términos generales, como consecuencia de cambios y transformaciones en el sistema productivo y en las relaciones laborales, así como por el impulso dado desde los ANC y por la apertura de espacios desde la norma estatal, como se ha reflejado en anteriores Memorias. En 2007, la negociación colectiva se ha desarrollado en un contexto en el que, junto a otros elementos, aparecen recientes cambios normativos derivados de la etapa de diálogo social completada en ese año, novedades que amplían las llamadas a los convenios colectivos en temas como la igualdad de trato y de oportunidades o la utilización de la contratación temporal. Junto a estos aspectos, se analiza a continuación el tratamiento convencional de temas que revisten indudable trascendencia como la seguridad y la salud laboral o el desarrollo de fórmulas de previsión social complementaria. El análisis se ha realizado sobre una muestra de convenios sectoriales estatales, autonómicos, provinciales y convenios de empresa, firmados en 2007 y con efectos económicos en ese año o posteriores (véase Anexo al capítulo II).

A. ***Igualdad de trato y de oportunidades***

La igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, que ha estado presente en el diálogo entre los interlocutores sociales

en estos años, ha adquirido especial protagonismo en la negociación colectiva de 2007 con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

En el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007, las organizaciones sindicales y empresariales abogaban por la contribución de la negociación colectiva a la promoción de unos mayores niveles de igualdad y a la eliminación de posibles situaciones discriminatorias.

A este respecto, las organizaciones firmantes del ANC 2007 se comprometieron a analizar, en el seno de la Comisión de Seguimiento, la aplicación de los contenidos de la LOIEMH, en fase de tramitación parlamentaria a la firma del mismo[110].

RECUADRO II-9

CRITERIOS SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (ANC 2007-2008)

- Inclusión de cláusulas de acción positiva para fomentar el acceso de las mujeres, en igualdad de condiciones, a sectores y ocupaciones en los que se encuentren subrepresentadas.
- Conversión de contratos temporales a fijos: criterios que favorezcan a las mujeres que, en igualdad de condiciones y méritos, se encuentren afectadas en mayor medida que los hombres por el nivel de temporalidad.
- Estudiar y, en su caso, establecer sistemas de selección, clasificación, promoción y formación, sobre la base de criterios técnicos, objetivos y neutros por razón de género.
- Eliminación de denominaciones sexistas en la clasificación profesional.
- Subsanación de diferencias retributivas que pudieran existir por una inadecuada aplicación del principio de igualdad de retribución por trabajos de igual valor.
- Tratamiento de la jornada laboral, vacaciones y programación de la formación que permita conciliar las necesidades productivas y la vida privada y familiar.
- Evaluación de la aplicación del convenio desde la perspectiva de género, seguimiento por la comisión paritaria y posible delegación en comisiones específicas.
- Violencia de género: la negociación colectiva es un cauce adecuado para facilitar el ejercicio efectivo de los derechos de carácter laboral contenidos en la LO 1/2004.

[110] En la prórroga para el año 2008 del ANC 2007 se mantienen los mencionados criterios y se añaden otros derivados de la aplicación de la LOIEMH, especialmente en elaboración y aplicación de los Planes de igualdad, de medidas que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y por último medidas para la prevención del acoso sexual y acoso por razón de sexo.

Por último, el ANC 2007 recoge una referencia a la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género que tienen incidencia en las relaciones laborales.

La evolución de la incorporación a los convenios colectivos de cláusulas de no discriminación o promoción de la igualdad entre sexos ha seguido una tendencia creciente[111]. Los datos aún son provisionales pero cabe pensar que la tendencia mejorará con los datos definitivos del año 2007.

Del estudio de los convenios de 2007 seleccionados se desprende, en líneas generales, una continuidad en el tratamiento de diferentes aspectos, en relación con la igualdad de oportunidades y no discriminación entre mujeres y hombres, que venían siendo recogidos con anterioridad a la aprobación de la LOIEMH. No obstante, se observa una progresiva mejora en los contenidos de los convenios firmados en los meses finales del año. Los convenios colectivos analizados se pueden clasificar en tres grandes grupos:

— Convenios que no contienen un tratamiento significativo de los temas de igualdad y que no parecen haberse adaptado a la situación abierta tras la LOIEMH.

— Convenios que tienen en cuenta las nuevas previsiones legales en materia de igualdad, si bien no de forma completa.

— Convenios que se hacen eco de las previsiones de la Ley de manera completa y establecen medidas de promoción de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo, formación y promoción profesionales así como en las condiciones de trabajo. Dentro de este grupo podemos encontrar, a su vez, dos situaciones. Una primera, formada por aquéllos que ya contaban con experiencia en la inclusión del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, tarea que venían realizando antes de la aprobación de la LOIEMH[112]. Otra, compuesta por

[111] Véase Memoria CES 2006, capítulo II.2.2.4.

[112] Véanse, por ejemplo: XV CC de la industria química, XXII CC de Repsol Butano, SA, VI CC de Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, o II CC de Repsol YPF, SA.

los convenios que han incluido cláusulas de igualdad por primera vez y lo han llevado a cabo de manera más completa[113].

Planes de igualdad

La previsión legal de negociar planes de igualdad en las empresas de más de 250 trabajadores o cuando así lo establezca el convenio colectivo aplicable ha tenido una respuesta diversa. Debido, probablemente, al corto plazo transcurrido desde la aprobación de la LOIEMH a la firma de varios de los convenios estudiados, algunos de ellos reproducen la obligación establecida en la Ley o crean una Comisión específica para el estudio, diagnóstico y elaboración del Plan de igualdad.

Por ámbitos, los que mejor resultado ofrecen son los convenios colectivos estatales o de empresa. Así, el 40 por 100 de los convenios colectivos sectoriales estatales analizados tienen alguna cláusula relacionada con Planes de igualdad. De entre ellos, la mayoría reproduce lo establecido en la LOIEMH e instan a las empresas que estén obligadas a negociarlos siguiendo las pautas de la Ley. No obstante, ciertos convenios recogen esta previsión con mayor detalle e intentan facilitar la adopción de los planes por las empresas del sector[114].

Dos de cada tres convenios colectivos de empresa estudiados que contienen referencias a los planes de igualdad crean una comisión paritaria específica de igualdad, o remiten a la comisión paritaria del convenio para elaborar el diagnóstico previo y posteriormente el

[113] Ejemplos de este caso son: el CC de trabajo del grupo de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia, o I CC del grupo de empresas Rodilla (Rodilla Sánchez, SL; Serrata Galia, SL; Serrata, SL; Coffee World Frenchising, SL; Cafeteros desde 1933, SL; Coffee Costa del Sol, SA; Frío Sevinatural, SL, e Indian Tea & Coffee, SL. Igualmente, el CC de Pfizer Consumer Healthcare, S.Com.p.A., publicado el 12 de abril de 2007 y la modificación publicada el 11 de septiembre, con el fin de adecuar su convenio a las nuevas previsiones de la LOIEMH.

[114] Véanse, por ejemplo: CC estatal de la madera que elaborará una guía de aplicación para las empresas de su sector, CC de la industria química, que recoge el concepto de plan de igualdad, modo de realización de un diagnóstico, objetivos del plan, etc. CC de trabajo del grupo de marroquinería, cueros, repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia, que recomienda a las empresas de más de 100 trabajadores que negocien Planes de igualdad y establezcan medidas de acción positiva.

plan de igualdad[115]. Como se avanzaba anteriormente, los convenios colectivos que ya habían incluido los temas de igualdad de oportunidades previamente a la aprobación de la LOIEMH regulan de manera más completa estos extremos[116].

En los convenios colectivos de sector autonómicos analizados, la inclusión de cláusulas referidas a los Planes de igualdad no ha sido muy abundante (el 13 por 100 de la muestra) y no muy distinta que la presentada anteriormente, aunque estos resultados son mejores que los de los convenios colectivos de sector provinciales analizados, en los que no se ha encontrado ninguna referencia directa a los planes de igualdad[117].

Se ha observado también que, en la mayor parte de los casos, son las propias empresas las que llevarán a cabo los diagnósticos previos y la posterior implantación del plan de igualdad con sus propios medios, siendo muy pocos los convenios analizados que prevén la posibilidad de que estas tareas sean realizadas por entidades externas o contratadas para ello.

Conciliación de la vida laboral y familiar

En materia de excedencia para atender al cuidado de familiar la duración prevista es de dos años, salvo que se establezca una duración mayor por la negociación colectiva. Algunos de los convenios estudiados aumentan el plazo previsto, son los convenios colectivos de sector estatales los que destacan en esta regulación, seguidos de los convenios colectivos de sector autonómicos y los de empresas. Algunos conve-

[115] En este mismo sentido, véase Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos: *Observatorio de la Negociación Colectiva* núm. 8 (Addenda).

[116] Véanse, por ejemplo: CC de BSH Interservice Zona 2: Bilbao, Pamplona, Burgos, San Sebastián, Santander y Zaragoza establece que «Interservice, como parte integrante de la empresa BSH, se remite y acoge al plan general de BSH que se apruebe en cada momento». XXII CC de Repsol Butano, VI CC de Repsol Comercial de productos petrolíferos, SA, IX CC de Repsol Química, SA, estos tres CC anexan el plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las empresas del Grupo Repsol YPF que se aprobó en el año 2005.

[117] No obstante, destaca el CC de industria siderometalúrgica de Gipuzkoa de 2007-2009, establece que la representación empresarial y las centrales sindicales manifiestan la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y con tal finalidad, crean una Comisión para realizar un diagnóstico general de la situación en el sector y establecer las medidas de acción positiva oportunas.

nios han aumentado la duración de la excedencia por cuidado de familiares hasta los 5 años o han ampliado el derecho de reserva de puesto de trabajo durante los dos años que pueda durar la excedencia[118].

Otro aspecto de la LOIEMH atiende a la posibilidad de que el trabajador pueda «adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en los términos que se establezcan en la negociación colectiva o en el acuerdo a que llegue con el empresario respetando, en su caso, lo previsto en aquélla» (artículo 38.4 ET).

Son pocos los convenios analizados que han entrado en el desarrollo de esta previsión, y los que lo hacen, reproducen lo recogido en la Ley, recordando que los trabajadores pueden negociar con el empresario su jornada con el objeto de una mejor conciliación de la vida laboral y familiar[119].

La posibilidad, recogida en el artículo 37.4 ET, de que la mujer pueda sustituir el derecho a una hora de ausencia por lactancia de un hijo menor de nueve meses por una acumulación en jornadas completas, también queda pendiente de concreción por la negociación colectiva o por acuerdo individual.

En este caso, casi el 30 por 100 del total de los convenios estudiados han regulado este punto. Casi la mitad de los convenios colectivos de sector autonómicos analizados han establecido instrucciones para el disfrute del permiso, seguidos por los de empresas, que también han incluido en su articulado la manera de acumular la licencia por lactancia, alcanzando casi el 30 por 100 del total de los convenios de empresa examinados.

[118] Mejoran hasta cinco años la excedencia por cuidado de familiar hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad el IV CC general del sector de derivados del cemento. Establecen una mejora de hasta cuatro años el VI CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio, si bien este convenio es previo a la publicación de la LOIEMH, y el CC de Euro Depot España, SA, que además reserva el puesto de trabajo durante los dos primeros años: mejoran en un año más la mencionada excedencia el XV CC de la industria química y el CC de trabajo para el sector almacenistas de frutas, verduras, patatas y plátanos de Navarra.

[119] Véanse, por ejemplo: CC interprovincial de las empresas minoristas de droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías, XV CC de la industria química, IV CC de Fundación UNICEF Comité Español y el CC de Aldeasa, SA, para los años 2007 a 2010.

La forma de regularlo es diversa: en algunos casos se deja al acuerdo entre empresario y trabajador, en otros se establece expresamente la acumulación de manera continuada a la baja por maternidad. Un alto porcentaje de convenios calculan también el número de días acumulados que resultan de la reducción de una hora diaria.

Otros aspectos

El artículo 48.1 de la LOIEMH establece para «las empresas el deber de promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo y arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo». Las medidas que han de establecerse con esta finalidad deberán negociarse con los representantes de los trabajadores según establece la norma.

Esta previsión ya venía siendo recogida por algunos convenios colectivos[120]. El 35 por 100 de los convenios colectivos de sector estatales analizados cuentan con una previsión específica en materia de acoso, distinta y complementaria de lo establecido en el régimen disciplinario. Por ámbitos, los convenios provinciales recogen esta misma previsión en un 27 por 100, los autonómicos en un 13 por 100 y los de empresas en un 11 por 100.

En lo referente al uso no sexista del lenguaje, aunque todavía se encuentran casos de uso sexista del lenguaje en materia de clasificación profesional, son excepcionales, y se han observado convenios que recogen una «cláusula de lenguaje neutro», que explica que en el texto del Convenio se ha utilizado el masculino como genérico para englobar a trabajadores y trabajadoras, sin que esto suponga ignorancia de las diferencias de género existentes, al efecto de no realizar una escritura demasiado compleja[121].

La LOIEMH establece también previsiones para las acciones positivas, que deberán ser concretadas por la negociación colectiva. Los convenios colectivos de ámbito sectorial estatal estudiados

[120] Véase Memoria CES 2006, capítulo II.2.2.4.

[121] En este sentido es remarcable el CC del sector de servicio de ayuda a domicilio de Álava, en el que la cláusula de género explica el uso del femenino como genérico para englobar a las trabajadoras y trabajadores, sin que esto suponga ignorancia de las diferencias de género existentes, al efecto de no realizar una escritura demasiado compleja, y teniendo en cuenta que la inmensa mayoría del personal afectado es mujer.

son los que más ampliamente han recogido estas medidas. Uno de cada cinco convenios estudiados recoge la posibilidad de adoptar medidas de acción positiva. Es más habitual que los convenios sólo recojan la posibilidad de establecer medidas sin concretar en qué se traducen, reproducen una declaración de intenciones o una posibilidad de llevarlas a cabo, en caso de que resulte necesario. Son pocos los convenios analizados que hacen referencia explícita a medidas de acción positiva en un determinado ámbito de las condiciones de trabajo[122].

B. *Contratación temporal y de duración determinada*

La promoción de la estabilidad en el empleo desde la negociación colectiva ha sido una constante en los sucesivos ANC desde 2002, produciéndose en este ámbito una sustancial continuidad de los criterios y orientaciones formulados por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas firmantes de aquéllos. En el ANC 2007, prorrogado para 2008, la apuesta compartida por el empleo estable se vio reforzada por los compromisos contenidos en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE), firmado en 2006, que identificaba la estabilidad en el empleo como condición para mejorar la productividad del trabajo y la competitividad empresarial[123].

Por ello, se formularon una serie de criterios específicos en materia de empleo y contratación que continúan los planteamientos básí-

[122] Algunos ejemplos son: el CC de Aldeasa, SA, para los años 2007 a 2010, recoge la posibilidad de cubrir vacantes con el sexo menos representado, el CC de Euro Depot España, SA, prevé lo mismo pero para la cobertura de ascensos. El XV CC de la industria química recoge un artículo específico para las acciones positivas, particularmente en las condiciones de contratación, salariales, formación, promoción y condiciones de trabajo. El CC de perfumería y afines establece que en igualdad de condiciones de idoneidad y antigüedad, se atribuirá el ascenso a la persona del sexo menos representado en el puesto a ocupar.

[123] El fomento de la estabilidad en el empleo, como garantía de competitividad para las empresas y de seguridad para los trabajadores, ha continuado siendo uno de los criterios generales para la negociación colectiva en 2007 y 2008, sin perjuicio de mantener un marco de contratación temporal que permita responder a las necesidades coyunturales de la producción, articular instrumentos de flexibilidad, incluidas las nuevas formas de organización del trabajo, y reiterando la preferencia por mecanismos de adaptación internos frente a los externos y a los ajustes de empleo.

RECUADRO II-10

CRITERIOS DEL ANC 2007-2008 EN MATERIA DE EMPLEO Y CONTRATACIÓN

- Promoción de la contratación indefinida inicial, la transformación de contratos temporales en contratos fijos, el mantenimiento del empleo y la igualdad de oportunidades, teniendo para ello en cuenta las nuevas normas e instrumentos vigentes.
- Fomento del uso adecuado de las modalidades contractuales de forma tal que las necesidades permanentes de la empresa se atiendan con contratos indefinidos y las necesidades coyunturales, cuando existan, puedan atenderse con contratos temporales causales, directamente o a través de ETT.
- Adopción de fórmulas que eviten el encadenamiento injustificado de sucesivos contratos temporales, con el objetivo de prevenir abusos, teniendo en cuenta la nueva regulación.
- Fomento de los contratos formativos, como vía de inserción laboral y cualificación de los jóvenes. La incorporación definitiva en la empresa de estos trabajadores, una vez finalizado el contrato formativo, contribuye a la estabilidad del empleo.
- Fomento de los contratos a tiempo parcial indefinidos que pueden ser una alternativa a la contratación temporal o a la realización de horas extraordinarias en determinados supuestos, así como de los contratos fijos discontinuos en las actividades discontinuas o estacionales.
- Utilización de las posibilidades que para el mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de plantillas presentan la jubilación parcial y el contrato de relevo.

cos de los ANC anteriores y que, al mismo tiempo, contemplan los cambios normativos derivados, fundamentalmente, del AMCE.

Uno de los criterios, si no nuevo, sí reforzado a la vista de la nueva regulación, es la adopción de fórmulas para evitar el encadenamiento injustificado de contratos temporales. En particular, en relación con la llamada a los convenios colectivos contenida en el artículo 15.5, párrafo segundo, del ET, el ANC recordaba el margen dejado a la negociación colectiva para buscar posibilidades de actuación ante la pluralidad de situaciones, convirtiéndose ésta en «el cauce adecuado para instrumentar fórmulas y procedimientos dirigidos a evitar el encadenamiento injustificado de contratos temporales atendiendo a las peculiaridades de la actividad y de los puestos de trabajo a cubrir».

Las cláusulas de los convenios colectivos dirigidas a promover la estabilidad del empleo y a regular la utilización de la contratación temporal y de duración determinada se han mantenido, cuantitativamente, en niveles similares en los últimos años, con una ligera tendencia al alza (cuadro II-53). En 2007, aun con datos provisionales, este tipo de cláusulas ha experimentado de nuevo un ligero aumento, más acentuado en las que prevén la conversión de empleo temporal en indefinido, probablemente por efecto de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del Crecimiento y del empleo.

CUADRO II-53

EVOLUCIÓN DE CLÁUSULAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN TEMPORAL, 2003-2007

(Porcentaje de convenios y de trabajadores)

Tipo de cláusulas	Convenios					Trabajadores				
	2003	2004	2005	2006*	2007*	2003	2004	2005	2006*	2007*
Conversión de empleo temporal en fijo	13,3	12,4	13,3	13,9	15,4	22,3	21,6	24,3	24,7	26,5
Nº máximo de contratos temporales	3,3	3,7	3,9	4,2	4,4	8,6	9,5	9,2	10,5	9,9
Puestos que pueden cubrirse con contrato de obra o servicio	10,8	11,0	11,0	11,3	11,4	24,6	24,8	25,0	24,4	28,7
Duración máxima de contratos eventuales	8,8	8,6	8,6	8,3	8,3	43,3	45,8	44,0	42,9	44,1
Utilización de las ETT	9,9	9,7	10,0	9,9	10,2	19,0	19,2	19,0	18,2	20,0
Convenios de empresa										
Conversión de empleo temporal en fijo	13,1	12,0	13,3	13,8	15,5	21,9	21,1	29,3	32,3	37,2
N.º máximo de contratos temporales	2,4	2,7	2,9	3,1	3,2	2,4	3,0	3,0	3,7	3,6
Puestos que pueden cubrirse con contrato de obra o servicio	9,3	9,6	9,5	10,0	10,4	14,8	15,7	13,7	15,7	19,0
Utilización de las ETT	8,4	8,2	8,5	8,6	8,9	17,8	18,8	16,6	14,9	15,2
Convenios de otro ámbito										
Conversión de empleo temporal en fijo	13,8	13,7	13,4	14,1	14,9	22,3	21,7	23,6	23,8	25,2
Nº máximo de contratos temporales	6,3	6,7	6,9	7,6	8,5	9,4	10,2	10,0	11,4	10,7
Puestos que pueden cubrirse con contrato de obra o servicio	15,5	15,1	15,5	15,3	14,7	25,8	25,8	26,3	25,5	29,9
Duración máxima de contratos eventuales	35,4	34,3	34,7	34,3	34,6	48,5	50,8	49,4	48,1	49,5
Utilización de las ETT	14,4	13,9	14,7	14,1	14,6	19,1	19,3	19,3	18,6	20,6

* Datos provisionales.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En general, se observan diferencias en el tratamiento de las cuestiones ligadas a la utilización de la contratación temporal entre los diferentes ámbitos de negociación. La negociación colectiva de sector incluye este tipo de cláusulas más frecuentemente que los convenios de empresa. Y, de manera destacada, una serie de convenios de sector estatales contienen una pormenorizada regulación de la contratación temporal y de duración determinada en la que se refleja la voluntad de promover una contratación laboral estable y un uso de las modalidades de contratación temporal que atienda al carácter causal de la misma, extendiendo tales premisas a todo el sector a partir de una articulación de la negociación colectiva en torno al convenio estatal, que se reserva tales materias[124].

Las cláusulas que establecen compromisos o previsiones de conversión de empleo temporal en empleo indefinido[125] han experimentado un mayor crecimiento en el último periodo, alcanzando en 2007 al 15 por 100 de los convenios y afectando a más de la cuarta parte de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva. En el ámbito de empresa, sin embargo, los trabajadores afectados por este tipo de cláusulas son más de la tercera parte. Entre los convenios analizados se encuentran diversos tipos de previsiones al respecto. Así, hay convenios que establecen compromisos directos de transformación de un porcentaje de contratos temporales en indefinidos, cumpliendo determinados requisitos[126]. Otros convenios prevén la posibilidad de conversión de contratos temporales y de duración determinada en contratos para el fomento de la contratación indefinida[127].

[124] XV CC de la industria química. III CC estatal de la madera. IV CC General del sector de la construcción. III Acuerdo laboral de ámbito estatal para el sector de hostelería.

[125] El ET prevé, en su artículo 15.7, que «los convenios colectivos podrán establecer criterios objetivos y compromisos de conversión de los contratos de duración determinada o temporales en indefinidos».

[126] CC del sector del comercio de alimentación de A Coruña.

[127] CC básico, de ámbito estatal, para las industrias cárnicas; en el ámbito provincial, CC de fabricantes de muebles, carpintería, tapicería y ebanistería de Ourense para el año 2007; ambos se remiten a la Ley 12/2001, de 9 de julio. Asimismo, CC del sector de almacenistas de alimentación de Valencia, que se remite, aún, a la Ley 63/1997, de 26 de diciembre.

Las cláusulas que prevén una limitación del porcentaje máximo de contratos temporales en las empresas, o bien fijan unos umbrales mínimos de trabajadores fijos en plantilla, aunque tienen una presencia considerablemente menor que las anteriores en la negociación colectiva, también han experimentado un cierto crecimiento, llegando en 2007 al 4,5 por 100 de los convenios y a la décima parte de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva. Cláusulas que son notablemente menos frecuentes en la negociación de empresa, donde sólo afectan al 3,6 por 100 del total de trabajadores cubiertos por este tipo de convenios, frente al 10,7 por 100 en los de ámbito superior. En la negociación de ámbito provincial, algunos convenios fijan para las empresas unos porcentajes mínimos de plantilla fija, en función o no del tamaño de aquéllas, que pretende limitar la temporalidad en el sector[128].

La apertura de espacios a la negociación colectiva en este ámbito, a partir de sucesivas reformas legislativas, ha dado entrada a cláusulas que tienen como fin regular la utilización de la contratación temporal y de duración determinada mediante previsiones que refuercen su carácter causal y eviten un uso no justificado de la misma, sobre todo en relación con las dos principales modalidades de contrato temporal, el contrato por obra o servicio y el contrato eventual por circunstancias de la producción.

Destacan las cláusulas de los convenios colectivos que identifican los trabajos o tareas que pueden cubrirse con la modalidad contractual de obra o servicio, en las que también se observa una tendencia, aunque muy lenta, creciente en los convenios, y, de nuevo, más frecuente en los convenios de ámbito sectorial. En 2007, este tipo de cláusulas alcanzaron al 11,4 por 100 del total de convenios y afectaron al 28,6 por 100 de los trabajadores. De entre los convenios analizados, se observa una regulación bastante ajustada y correcta, en términos generales, en los convenios de sector estatales[129]. Por su parte, entre los convenios sectoriales de ámbito provincial estudiados, se recoge este tipo de cláusulas con bastante

[128] CC del sector de hostelería de Toledo. CC del sector del comercio de alimentación de A Coruña.

[129] III CC estatal de la madera. CC básico, de ámbito estatal, para las industrias cárnicas.

frecuencia, si bien la acotación de los trabajos o tareas aparece menos clara[130].

Las cláusulas sobre temporalidad más frecuentes en la negociación colectiva de sector son las que regulan la duración máxima de los contratos eventuales por circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos. En 2007, estas cláusulas estuvieron incluidas en el 34,6 por 100 de los convenios de este ámbito, afectando a casi el 50 por 100 de los trabajadores por él cubiertos. Son, pues, numerosos los convenios estatales y provinciales que hacen uso de la habilitación contenida en el Estatuto de los Trabajadores (ET) para modificar la duración máxima de estos contratos y el periodo dentro del cual se pueden realizar. De los convenios analizados, la gran mayoría amplía la duración legal prevista en el ET, con alguna excepción en que ésta se reduce[131], y casi todos lo hacen por la duración máxima total permitida de doce meses dentro de un periodo de dieciocho meses[132].

Por el contrario, no se han encontrado, entre los analizados, convenios que determinen las actividades en que se pueda contratar a trabajadores eventuales o que fijen criterios relativos a la relación entre el volumen de estos contratos y la plantilla total de la empresa, aspectos en los que el ET también deja espacio a la negociación colectiva.

---

[130] Algunos convenios tienden a identificar los trabajos y tareas del contrato para obra o servicio con periodos o campañas de mayor demanda o con el lanzamiento de nuevos productos o apertura de centros comerciales: CC del sector del comercio de alimentación de A Coruña. CC del sector de almacenistas de alimentación de Valencia. En este sentido, también algunos convenios de sector estatales: CC de la industria del calzado. Determinados convenios restringen la identificación de tareas solamente a los casos de contratación a través de ETT, y mediante acuerdo con los representantes de los trabajadores: CC de la industria siderometalúrgica de Gipuzkoa.

[131] CC del sector servicios de ayuda a domicilio de Zaragoza, que limita la duración a tres meses en un periodo de doce meses.

[132] Entre los convenios estatales, pueden verse: IV CC general del sector de la construcción. XV Convenio colectivo de la industria química; CC estatal de la madera; CC básico, de ámbito estatal, para las industrias cárnicas. Entre los convenios provinciales, pueden verse: CC del sector hostelería y turismo de Almería; CC del sector de hostelería de Toledo; CC de trabajo del sector de la industria siderometalúrgica de la provincia de Barcelona para los años 2007-2012; CC de la industria siderometalúrgica de Gipuzkoa de 2007-09; CC del sector de distribuidores mayoristas de alimentación de Barcelona y provincia para los años 2007-2010; CC del sector de almacenistas de alimentación de Valencia; CC del sector de la automoción de Málaga; CC de industria y comercio de alimentación de Gipuzkoa, que restringe dicha duración ampliada en el caso de contratación a través de ETT.

Las recientes reformas normativas en materia de contratación temporal, con base en el diálogo social, se han centrado, además de en fomentar la conversión de empleo temporal en indefinido, en medidas para mejorar la utilización de aquélla con el fin todo ello de reducir la temporalidad[133], medidas que han tenido reflejo en el ANC 2007-2008. La previsión contenida en el artículo 15.5, párrafo segundo, del ET[134], ha comenzado a verse reflejada en la negociación colectiva de 2007, si bien de manera muy incipiente como consecuencia del poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de las nuevas previsiones legales[135].

Por otra parte, aunque pocos, algunos convenios colectivos prevén la conversión del contrato temporal en fijo en el caso de trabajadores que hayan superado determinados periodos o plazos vinculados a la empresa por contratos temporales, concurriendo determinados requisitos[136]. Algún convenio se hace eco también de la previsión del artículo 15.5, párrafo primero, del ET, de un límite temporal para los sucesivos contratos de esa naturaleza que puede suscribir una empresa con un trabajador, con la adquisición de la condición de fijo de los trabajadores que hubieran estado contratados durante más de veinticuatro meses dentro de un periodo de treinta, concurriendo determinados requisitos[137].

[133] Básicamente, la nueva redacción del apartado 5 del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores introducida por el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, posteriormente tramitado como ley, dando lugar a la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.

[134] «Atendiendo a las peculiaridades de cada actividad y a las características del puesto de trabajo, la negociación colectiva establecerá requisitos dirigidos a prevenir la utilización abusiva de contratos de duración determinada con distintos trabajadores para desempeñar el mismo puesto de trabajo cubierto anteriormente con contratos de ese carácter, con o sin solución de continuidad, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con empresas de trabajo temporal.»

[135] Véase, por todos, el XV Convenio colectivo de la industria química, el cual asimila el supuesto de encadenamiento de contratos para un mismo puesto de trabajo a los periodos y límites del párrafo primero del artículo 15 del ET.

[136] CC del sector hostelería y turismo de Almería, que prevé que los trabajadores eventuales que hayan prestado servicios para una misma empresa y en el mismo puesto de trabajo durante tres periodos consecutivos adquirirán la condición de fijos-discontinuos.

[137] XV Convenio colectivo de la industria química. Entre los convenios empresariales, CC de Baxi Roca Calefacción, SLU y Baxi Fundición, SLU.

Por último, también son relativamente frecuentes las cláusulas sobre utilización de los servicios de las ETT, particularmente en el ámbito sectorial. En estas cláusulas, sin embargo, se observa una inflexión en el tratamiento que las partes negociadoras han venido dando a la contratación a través de ETT, desde planteamientos más limitativos de su uso a una orientación que, más frecuentemente, se preocupa de reforzar la igualdad de derechos, especialmente en materia retributiva, entre los trabajadores puestos a disposición y los de las correspondientes empresas usuarias[138].

C. *Seguridad y salud laboral*

El ANC de 2007 y su prórroga para 2008 señalan que, no obstante la tendencia a la reducción de los índices de siniestralidad laboral en los últimos años, las organizaciones sindicales y empresariales consideran imprescindible la continuidad del fomento de la cultura preventiva en las empresas y entre los trabajadores, así como de la aplicación de la normativa en materia de prevención y vigilancia de la salud. Con el fin de alcanzar objetivos tales como una mayor integración de los sistemas preventivos en las empresas, el aumento de la formación adecuada a los riesgos existentes en el puesto de trabajo o la implantación de exámenes de salud específicos, empresas y trabajadores han de continuar realizando un esfuerzo conjunto y, para ello, establecen en el ANC de 2007 los criterios que guiarán la negociación colectiva en este ámbito.

En la prórroga para el año 2008, se señala que el capítulo relativo a «Seguridad y Salud en el trabajo» se mantiene en los mismos términos y además se añaden los acuerdos alcanzados por los firmantes en relación con el Objetivo 3 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como una referencia a la modificación operada mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008 en la regulación de la tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales[139].

[138] Entre otros muchos, IV CC general del sector de la construcción; III Convenio colectivo estatal de la madera; CC industria siderometalúrgica de Gipuzkoa.

[139] Véase subepígrafe 2.5.1 de esta Memoria.

RECUADRO II-11

CRITERIOS PARA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN 2007

Integración de la prevención

Implantación de un Plan de prevención de riesgos laborales documentado.

Vigilancia de la Salud

Avanzar en la sustitución de los reconocimientos médicos generales por exámenes de salud específicos que se traduzcan en medidas concretas en los puestos de trabajo, con el fin de evitar nuevas enfermedades profesionales.

Formación

Recomendación de incluir, de forma orientativa, en los convenios colectivos sectoriales o de ámbito inferior, el contenido de la formación específica según los riesgos de cada puesto de trabajo o función. Podrá concretarse también el número de horas de formación de los delegados de prevención en función de la peligrosidad de la actividad.

Otras materias

Favorecer la inclusión del crédito horario de los delegados de prevención en convenios colectivos del ámbito sectorial y territorial más amplio posible.

Recomendación de negociar en cada ámbito sectorial estatal el establecimiento de un órgano u órganos paritarios específicos sectoriales para la promoción de la salud y la seguridad en el trabajo y que desarrollarán programas con el objetivo de divulgar e informar sobre los derechos y las obligaciones preventivas del empresario y de los trabajadores, y la promoción de actuaciones preventivas. El ámbito de aplicación será el de empresas con plantillas de entre 6 y 50 trabajadores que carezcan de representación de los trabajadores. Se aplicarán criterios de prioridad, tales como tasas de siniestralidad o mayores dificultades para la acción preventiva.

Posibilidad de negociar el establecimiento de procedimientos distintos a los previstos legalmente para la designación de los delegados de prevención, siempre que se garantice que dicha facultad de designación corresponde a los trabajadores o a sus representantes.

Posibilidad de negociar las formas en que los delegados de prevención han de colaborar con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva mediante el fomento de la cooperación de los trabajadores en la ejecución de las normas y medidas adoptadas en este ámbito en la empresa.

Posibilidad de abordar en los convenios colectivos los procedimientos de información y consulta relativos a la elaboración de los planes de prevención y a las evaluaciones de riesgos, incluyendo los riesgos para la reproducción y la maternidad.

Recomendación de establecer procedimientos para analizar la incidencia y los efectos de la dependencia del alcohol y de otras sustancias sobre la salud y la seguridad en el trabajo y, en su caso, adoptar medidas preventivas y de apoyo.

Posibilidad de incluir disposiciones relativas a los procedimientos de información y consulta, tanto sobre los riesgos derivados de la concurrencia de actividades empresariales como sobre los medios de coordinación establecidos en tales supuestos.

Estrés laboral

Las organizaciones empresariales y sindicales firmantes comparten el Acuerdo marco europeo sobre el estrés ligado al trabajo, de 8 de octubre de 2004, y consideran que los criterios de actuación que recoge pueden resultar de gran utilidad tanto para sensibilizar sobre la materia como para prevenir o reducir este problema en el ámbito laboral.

Fuente: ANC 2007.

De acuerdo con los datos reflejados en la Estadística de Convenios Colectivos del MTAS, la evolución de la negociación colectiva en este ámbito muestra una tendencia de incorporación creciente de cláusulas sobre salud laboral en los convenios colectivos. En este

sentido, entre el año 2000 y el año 2005, último en el que tenemos acceso a datos definitivos, pues los relativos a 2006 y 2007 constituyen todavía cifras provisionales, y respecto a la cifra total de convenios, se ha producido un incremento del 14,3 por 100 en el número de convenios que incluyen este tipo de cláusulas.

Las cláusulas relativas a programas de prevención de riesgos experimentaron en dicho periodo de cinco años un crecimiento del 37,8 por 100, pues si en el año 2000 eran 2.044 los convenios colectivos que recogían cláusulas de este tipo, en 2005 fueron 2.818. Diversos incrementos presentan las cláusulas sobre «cursillos de formación en la materia» (36,3 por 100), «crédito horario mensual para los delegados de prevención» (47,2 por 100), «tiempo disponible para la formación de los delegados de prevención» (44,8 por 100) y las que hacen referencia a los «órganos paritarios de salud laboral» (28,2 por 100). Únicamente la cláusula relativa a la «designación de delegados de prevención distintos a los legales» es incorporada con menor frecuencia en los convenios colectivos de 2005 respecto a los del año 2000, experimentando una reducción del 44,3 por 100,

No obstante la progresiva incorporación de contenidos relativos a la seguridad y salud en el trabajo, sigue siendo muy alto el número de convenios que se limitan a reproducir los contenidos de la Ley de Prevención de riesgos laborales cuando no hacen una mera referencia a la misma como instrumento que ha de regir la actividad preventiva en la empresa o se limitan a invocar principios generales sin articular prácticas que permitan desarrollar tales bases. Algunos convenios incluyen todavía la regulación contenida en la derogada Ordenanza General de Seguridad e higiene en el trabajo de 1971, utilizando terminología propia de ésta[140].

Algunos convenios contienen referencias detalladas acerca de los planes de evaluación de riesgos y al propio plan de preven-

[140] En este sentido, resulta reseñable la referencia a dicha Ordenanza y el compromiso de adaptación a la legislación vigente que se realiza en el preámbulo del IV CC general de la construcción, en el que se alude a la abundante producción normativa en materia de seguridad en las obras de construcción en los últimos años, la cual permite prescindir de los aspectos más obsoletos de la antigua Ordenanza.

[141] CC de la industria química; CC Minas de Almadén y Arrayanes, S.A; CC Repsol YPF, SA; CC Fertiberia, SA; CC Repsol Butano, SA.

ción[141]. También se observan, aunque en escasa medida, convenios que aluden al acoso moral, acoso sexual e incluso acoso por razón de origen étnico o racial[142], situaciones que adquieren cada vez mayor visibilidad debido a la mayor atención prestada hacia los mismos y a una mayor concienciación por parte de empresas y trabajadores. Son pocos los convenios analizados que dedican un apartado a la ropa de trabajo y medios de protección[143], a pesar de los riesgos que implica el uso inadecuado o el no uso de los medios puestos a disposición del trabajador. Son escasos también los que incluyen planes de actuación respecto a las empresas contratistas, incluyendo la formación de su personal, la elaboración de un plan de seguridad, el establecimiento de medidas de coordinación y medidas de vigilancia y control[144].

Diversos convenios comienzan a incorporar medidas de protección de la maternidad[145] y a las víctimas de violencia de género.

En materia de formación, la mayoría de los convenios analizados remiten a la LPRL, y, excepcionalmente, prevén la creación de comisiones encargadas de examinar los programas formativos[146] o detallan la forma en que se va a llevar a cabo la formación[147].

En cuanto a la elección de los delegados de prevención, la gran mayoría de convenios colectivos se remite a la LPRL para concretar su número. No obstante, y también excepcionalmente, algunos convenios modifican lo establecido en dicha Ley y amplían la cifra de delegados de prevención[148]. La formación de los delegados, a pesar de ser una de las piezas clave de la acción preventiva junto a la formación de los trabajadores, no figura en los convenios colectivos sino como mera reproducción de lo establecido en la LPRL y sólo es tratada de forma específica de manera excepcional[149].

[142] CC de la industria química.
[143] Como ejemplo, véase el CC Minas de Almadén y Arrayanes, SA.
[144] CC Repsol YPF, SA.
[145] CC Repsol YPF, SA; CC Repsol Butano, SA.
[146] CC Repsol Química, SA.
[147] CC general de la construcción.
[148] CC Fertiberia, SA ; CC industria química.
[149] CC Repsol Butano, SA.

D. *Previsión social complementaria*

Desde los sucesivos ANC, la negociación colectiva ha venido incorporando progresivamente un tratamiento más amplio de cláusulas de previsión social complementaria, más acentuadamente en la negociación de ámbito de empresa, lo que ha supuesto su afectación a un número creciente de trabajadores. Los datos de 2006 y 2007, aún provisionales, reflejan, en términos generales, la consolidación de las cláusulas de esta naturaleza en la negociación colectiva (cuadro II-54).

El establecimiento en los convenios colectivos de planes de pensiones se ha incrementado paulatinamente en los últimos años, beneficiando a un número cada vez mayor de trabajadores. El ámbito donde se ha producido un mayor incremento de éstos ha sido en los convenios empresariales. No obstante, se puede apreciar que el desarrollo de los planes de pensiones dentro de la negociación colectiva se mantiene todavía en niveles relativamente bajos, quedando un amplio margen por recorrer para la generalización de estos instrumentos de protección social complementaria.

Complementos por pensiones

La instrumentación por parte de las empresas de planes de pensiones en beneficio de los trabajadores recibe un tratamiento dispar en los distintos ámbitos de la negociación colectiva. Los convenios de ámbito de empresa son los que, con mayor frecuencia, contienen previsiones en este sentido. Se observan también, aunque en menor número, en los ámbitos estatal[150] y autonómico[151] y en muy escasa medida en el ámbito provincial.

La regulación que llevan a cabo los convenios de los planes de pensiones es bastante similar. Estos, por lo general, se encuadran en

[150] Véase el CC interprovincial de empresas de centros de jardinería. Este prevé un plan del sistema de empleo, promoción conjunta y aportación definida. También hay algún convenio que contempla cláusulas en torno al estudio y consiguiente formalización de planes de pensiones como es el caso del CC básico para las industrias cárnicas.

[151] Véase CC de trabajo de chocolates, bombones, caramelos y chicles de las provincias de Barcelona, Lleida y Tarragona para el año 2007. Prevé que a través de una Comisión específica creada a este efecto, se estudie la posibilidad de crear un complemento por jubilación a través de un plan de pensiones. El Plan de pensiones que instrumente el complemento por mejora de la jubilación, de empresas de menos de 250 trabajadores, será de promoción conjunta.

CUADRO II-54

EVOLUCIÓN DE LAS CLÁUSULAS RELATIVAS A LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA, 2002-2006

(En porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

Tipo de cláusulas	Convenios					Trabajadores				
	2002	2003	2004	2005	2006*	2002	2003	2004	2005	2006*
Total convenios										
Total	**77,6**	**78,5**	**78,6**	**79,4**	**80,2**	**69,4**	**74,4**	**76,2**	**75,9**	**75,0**
Complemento a la jubilación	24,5	23,4	21,9	21,8	22,1	24,5	22,4	19,1	19,8	18,9
Complemento a la invalidez	25,0	25,3	25,3	25,4	25,9	29,8	29,8	27,8	27,9	27,8
Complemento a la enfermedad común	52,3	53,2	53,0	54,3	54,7	43,9	48,9	49,2	47,1	48,4
Complemento a la maternidad	12,0	12,6	12,1	12,7	13,7	9,0	10,3	12,4	13,0	13,2
Complemento a los accidentes de trabajo y enfermedad profesional	61,2	62,3	62,4	63,0	63,3	58,5	63,6	65,1	63,2	62,9
Establecimiento de Planes de Pensiones	7,7	8,2	8,6	9,8	11,0	3,1	3,5	3,5	4,1	4,5
Convenios de empresa										
Total	**80,2**	**80,7**	**81,2**	**81,4**	**82,2**	**80,5**	**86,2**	**84,9**	**86,6**	**86,2**
Complemento a la jubilación	25,1	24,4	22,7	22,8	23,0	24,3	25,5	21,3	26,5	23,1
Complemento a la invalidez	25,7	25,6	25,9	25,1	25,9	30,9	33,2	29,1	33,4	30,4
Complemento a la enfermedad común	56,2	56,6	56,2	57,0	57,3	63,6	62,9	63,2	62,8	60,6
Complemento a la maternidad	13,7	14,2	13,4	14,2	15,4	25,6	25,4	23,4	26,4	26,5
Complemento al accidente de trabajo y enfermedad profesional	63,6	64,0	64,3	64,1	64,3	67,4	65,2	65,1	65,5	68,0
Establecimiento de Planes de Pensiones	9,3	10,0	10,6	12,1	13,5	14,0	15,9	17,2	20,0	22,7
Convenios de otro ámbito										
Total	**69,9**	**71,6**	**71,1**	**78,8**	**74,2**	**68,1**	**72,9**	**75,2**	**74,7**	**73,6**
Complemento a la jubilación	22,7	20,6	19,5	20,1	19,0	24,5	22,0	18,9	19,1	18,4
Complemento a la invalidez	23,1	24,2	23,5	28,0	25,9	29,6	29,4	27,7	27,3	27,5
Complemento a la enfermedad común	41,0	43,0	43,7	49,6	46,6	41,7	47,1	47,7	45,4	46,9
Complemento a la maternidad	7,2	7,7	8,3	8,6	8,4	7,2	8,4	11,2	11,6	11,6
Complemento al accidente de trabajo y enfermedad profesional	54,1	57,1	56,8	63,8	60,3	57,5	63,4	65,1	63,0	62,2
Establecimiento de Planes de Pensiones	2,9	2,7	2,8	3,1	3,1	1,9	1,9	2,0	2,4	2,2

* Datos provisionales.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

la modalidad del sistema de empleo, siendo el promotor la propia empresa y los partícipes los trabajadores. Suelen ser planes de aportación definida en los que la aportación se fija en términos absolutos o tomando como referente las retribuciones de los propios partícipes[152]. No obstante, se observan convenios que prevén planes de pensiones de carácter mixto que contemplan tanto aportaciones como prestaciones definidas[153]. A través de estos planes se cubren, en algunos casos, además de la jubilación, otras situaciones de necesidad como la incapacidad permanente y la muerte y supervivencia.

Es frecuente que la adhesión al plan se condicione al cumplimiento de determinados requisitos como que el trabajador acredite una determinada antigüedad en la empresa, entre otros[154].

Entre todos los convenios de los diferentes ámbitos analizados es usual (algo más en el ámbito autonómico y en el provincial) encontrar cláusulas homogéneamente articuladas de previsión social complementaria a favor de todos los empleados de la empresa ante situaciones de incapacidad permanente y muerte. Por regla general, el ámbito de protección objetivo de los convenios alcanza a la muerte y a la invalidez, y en cuanto a esta última, la mayor parte de ellos la protege en sus grados de total, absoluta y gran invalidez[155]. Lo más habitual es que se tenga en cuenta cuál es la causa determinante de la situación de necesidad, así hay convenios que sólo protegen al trabajador frente a las contingencias antes señaladas que exclusivamente se hayan causado por causas profesionales[156]. La manera predominante de articular este tipo de previsión es mediante la suscripción de una póliza de seguro por la empresa en la que se garantizan indemnizaciones a tanto alzado en caso de que se produzcan estas contingencias.

Mejoras por IT, maternidad y riesgo durante el embarazo

La práctica totalidad de los convenios colectivos analizados mejoran la prestación económica de la Seguridad Social por IT. Esta protección se concreta en la gran mayoría de los casos en un complemento a la prestación del sistema de pensiones, para así garanti-

[152] Véase CC de Gallina Blanca, SA.
[153] Véase CC de Bridgestone Hispania, SA. Fábricas.
[154] Véase CC de Repsol YPF, SA.
[155] Véase CC de mataderos de aves y conejos.
[156] Véase CC de estaciones de servicio.

zar al trabajador el cien por cien del salario que hubiera percibido de encontrarse trabajando.

Por lo general, el nivel de esta protección no es en todos los casos homogéneo, ya que en muchas ocasiones ésta depende de la causa, común o laboral, de la que derive. Es de advertir el tratamiento más beneficioso que casi siempre reciben las contingencias profesionales con respecto de las comunes[157]. Este especial nivel de protección se plasma en una mayor cantidad de salario asegurado, en una ampliación de los complementos salariales asegurados y en una extensión del periodo de tiempo de cobertura de las contingencias. En este sentido, mencionar que aunque las situaciones de IT tengan su origen en causas comunes, si llevan aparejada hospitalización, su nivel de protección aumenta y se asemeja bastante a la de las situaciones surgidas por causas profesionales[158].

En lo que se refiere a las situaciones de baja por maternidad y de riesgo durante el embarazo, que en algunos convenios son tratadas conjuntamente con los complementos por IT en el mismo artículo[159], en los convenios analizados se ha observado un tratamiento escaso de las mismas, con independencia del ámbito negocial. En los pocos casos en que éstas son contempladas, su tratamiento es bastante homogéneo en todos los ámbitos. Por lo general, se introducen cláusulas que se limitan a reiterar los términos de la ley. En los casos en que estas situaciones se contemplan de forma diferente, se prevé la obligación por parte de la empresa de completar la prestación de la Seguridad Social hasta garantizar a la trabajadora el cien por cien de su salario[160].

Otras cláusulas de previsión complementaria

Al margen de los complementos ya analizados algunos convenios protegen otras situaciones relacionadas, fundamentalmente, con la asunción de responsabilidades familiares. Estas situaciones se dan sobre todo en el ámbito empresarial, mientras que en el resto de ámbitos su aparición es muy escasa. Estas medidas se plasman

[157] Véase CC del sector de harinas panificables y sémolas.

[158] Véase CC estatal de la industria del arroz.

[159] Véase CC de la industia química.

[160] En ambas situaciones, en el caso de riesgo durante el embarazo tras la entrada en vigor de la LOIEMH, la prestación del sistema de Seguridad Social alcanza al 100 por 100 de la base reguladora.

en ayudas de pago único en caso de matrimonio o inscripción como pareja de hecho, o por el nacimiento de hijos[161] y en el abono periódico de una cantidad fija en caso de que el trabajador tenga hijos menores de una edad determinada o familiares a cargo con algún tipo de discapacidad reconocida por el sistema público[162], en cuyo caso la cuantía de la ayuda puede variar en función del grado de discapacidad[163].

2.3. Conflictividad laboral

2.3.1. **Huelgas: principales características y tendencias**

La conflictividad laboral ha seguido una tendencia de importante y progresiva disminución a lo largo de las últimas décadas, evolución que es especialmente significativa en el terreno de las huelgas (gráfico II-13). El número de conflictos desarrollados, su dimensión en términos de trabajadores participantes y su repercusión en cuanto a jornadas no trabajadas, han experimentado una paulatina reducción, si descontamos el impacto en determinados años de varias huelgas generales[164]. Desde 1994, año de la recuperación económica y del empleo tras el último periodo recesivo, el número de huelgas se ha situado todos los años por debajo de los novecientos conflictos, frente a las más de mil huelgas anuales de la década anterior, y, desde 1997, año que marca una nueva inflexión en la serie, el número de huelgas se ha mantenido todos los años significativamente por debajo de las ochocientas. En cuanto al número de participantes, aunque ha experimentado mayores variaciones, también se observa una tendencia histórica de reducción de la dimensión de las huelgas, que parece consolidarse en el último quinquenio tras un importante aumento en el periodo 1999-2002. Algo similar cabe decir de la repercusión de las huelgas, al haberse situado éstas en cifras muy por debajo de los dos millones de jornadas no trabajadas desde hace más de una década con la excepción de los años 2000, 2002 y 2004.

[161] Véase CC de Aldeasa, SA, para los años 2007 a 2010.

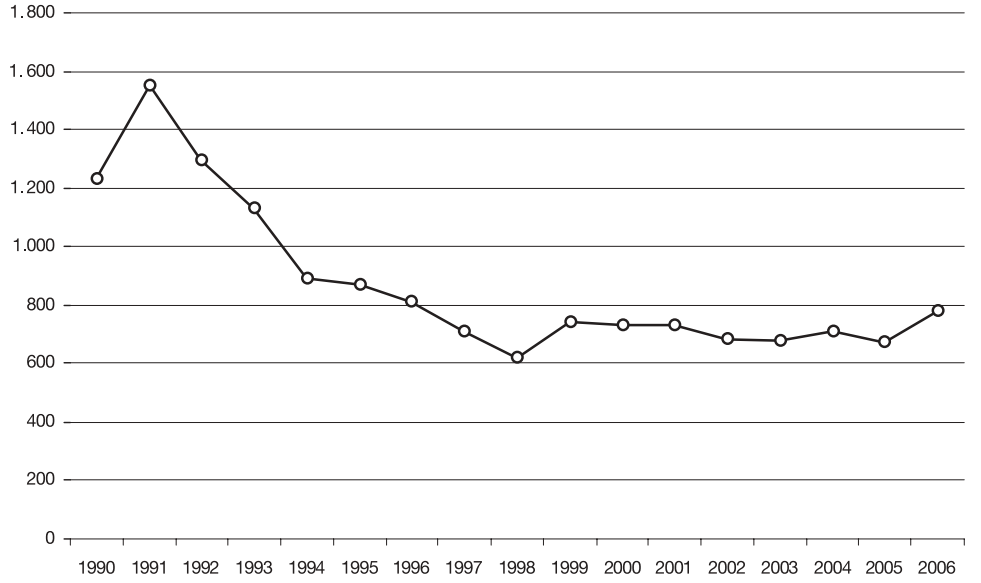
[162] Véase CC de Electrolux Home Products España, SA. Servicio de postventa.

[163] Véase CC de Cargill España, SA, y AOP Iberia, SL, para 2007- 2008.

[164] Cabe recordar, por su amplia repercusión, las huelgas generales convocadas en 1988, 1992, 1994 y 2002.

GRÁFICO II-13

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS, 1990-2006



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta tendencia histórica de reducción de la conflictividad por huelgas ha venido marcada por múltiples factores relacionados, en la última etapa, con la duración e intensidad del ciclo de expansión de la economía asociadas a intensos procesos de diálogo y concertación social, entre ellos el diálogo de carácter bipartito representado por los ANC, con la formulación de orientaciones para la negociación colectiva salarial y de otras condiciones de trabajo y de empleo, así como con la consolidación de los órganos y procedimientos de solución extrajudicial autónoma de conflictos laborales.

Con la conflictividad por huelgas estabilizada dentro de estas cifras, la principal consideración que cabe hacer respecto de 2007 es que las huelgas se mantuvieron dentro de parámetros similares (cuadro II-55). Con todo, el carácter provisional de los datos disponibles aconseja no realizar por ahora una comparación estricta con los de

años anteriores[165], de manera que no es posible aventurar si los datos definitivos del año, una vez que estén disponibles, se asimilarán más, dentro del último decenio, a los del periodo 2000-2003, de paulatina reducción del número de conflictos, o irán en la dirección de repunte de los años 2004 y 2006, lo que parece más probable en el contexto de desaceleración económica y del empleo iniciada durante la segunda mitad del año. Lo que sí parece claro es que los datos, aunque provisionales, apuntan a una mayor repercusión de las huelgas en 2007 en términos de jornadas no trabajadas. Y, asimismo, que dichas huelgas tuvieron lugar en centros de trabajo de mayor tamaño y tuvieron una duración media mayor que las registradas en 2006.

Las huelgas desarrolladas en 2007 tuvieron, de media, una participación de 690 trabajadores y 1.636 jornadas no trabajadas por conflicto, con 2,4 jornadas perdidas por participante. Un rasgo destaca-

CUADRO II-55

HUELGAS DESARROLLADAS, 1998-2007

(Principales características)

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
1998	618	671.878	1.263.536	118.642	1.906.995	56.695	1.493.668
1999	739	1.125.056	1.477.504	91.388	2.463.242	70.333	2.005.513
2000	727	2.061.349	3.577.301	722.129	6.096.555	578.672	5.380.646
2001	729	1.242.458	1.916.987	574.648	5.885.927	293.354	3.288.188
2002	684	4.528.210	4.938.535	2.063.113	17.390.775	1.603.767	15.361.933
2003	674	728.481	789.043	587.485	4.702.704	276.187	2.548.416
2004	707	555.832	4.472.191	74.615	1.607.051	67.435	1.346.916
2005	669	331.334	758.854	42.055	1.454.336	21.975	967.740
2006	779	499.240	927.402	130.298	1.504.155	108.232	1.201.288
2007	626	431.827	1.024.244	39.629	1.229.704	36.830	1.093.130

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales,* marzo de 2008.

[165] Los datos que ofrece el Boletín de Estadísticas Laborales para 2007 son provisionales. La experiencia muestra que, tras ser depurados y regularizados en el proceso estadístico, los datos definitivos varían sensiblemente al alza. Así, a modo de ejemplo, esta variación fue para 2006 de 115 huelgas más desarrolladas sobre los datos disponibles en marzo de 2007, con 62.000 participantes más y una diferencia de 235.636 jornadas no trabajadas más.

ble es el relativo al amplio eco que parece haber tenido la convocatoria de huelgas en términos de centros de trabajo implicados, que alcanzaron el 93 por 100 de todos los convocados, al tiempo que la participación relativa, como porcentaje de trabajadores participantes sobre la plantilla total convocada habría sido, con un 35 por 100, de las más altas en los últimos años, todo ello con la cautela del carácter provisional de los datos disponibles.

También con esa cautela, los motivos que animaron las convocatorias de huelga giraron de forma muy mayoritaria en torno a la negociación de los convenios colectivos, con alrededor del 57 por 100 del total de las jornadas no trabajadas, como forma de presión durante la negociación, por presión ante la negativa a firmar o revisar un convenio, o, generalmente con menor importancia, por diferencias de interpretación de las cláusulas de un convenio vigente.

Otro rasgo destacable es que, si bien durante los últimos años han predominado los paros de muy corta o de corta duración, de hasta diez días, en 2007 los datos provisionales indican que han tenido mayor incidencia conflictos de duración media o larga, de once a veinte días y de más de veinte días, en número de participantes, y, por tanto, en número de jornadas no trabajadas.

Por grandes sectores, aunque la mayor parte de las huelgas, atendiendo a su repercusión económica en términos de jornadas no trabajadas, afectó al sector servicios, con un 34 por 100, destaca la incidencia de las huelgas en el sector de la construcción, por segundo año consecutivo y muy por encima de la registrada en 2006, que concentró casi otra tercera parte del total de jornadas perdidas.

A la construcción le siguió, a bastante distancia, la industria. Precisamente en ésta, unas pocas ramas concentraron prácticamente el 70 por 100 de las jornadas no trabajadas en el sector industrial: fabricación de otro material de transporte, fabricación de automóviles, papel y artes gráficas y metal. Las ramas de servicios con mayor repercusión de las huelgas fueron, por su parte, el transporte, la Administración pública, la sanidad y la educación. Estas cuatro ramas, con una fuerte presencia del sector público como proveedor de servicios básicos a los ciudadanos, concentraron, por sí solas, el 67,5 por 100 del total de jornadas no trabajadas por huelga en el sector servicios, confirmando una seña de identidad de la conflictividad

actual por huelgas, como es su creciente repercusión en el ámbito de los servicios públicos.

Lo anterior, unido a otras notas de la conflictividad por huelgas en el periodo más reciente, apunta a unas características de ésta que, si bien se mantienen constantes a grandes rasgos, se estarían haciendo más complejas por la aparición de focos de conflictividad que presentan una mayor duración por término medio, que se concentran en determinadas actividades en las que hay mayor presencia de otros sindicatos distintos de las organizaciones sindicales más representativas, como las concesiones de gestión de servicios públicos, la limpieza, el transporte de personas y de mercancías, o actividades de mantenimiento y conservación, entre otras, y que a menudo producen un fuerte impacto social.

Por último, territorialmente, algunas provincias registraron conflictos con fuerte repercusión en términos de jornadas no trabajadas, como fue el caso de Pontevedra y de Cádiz, en las que se dio el mayor número. Por detrás de Galicia y Andalucía, a la cabeza a causa de esta circunstancia, se situaron Asturias, el País Vasco, Madrid y Cataluña, esta última fundamentalmente por la conflictividad registrada en Barcelona.

2.3.2. **Procedimientos extrajudiciales de solución autónoma de conflictos laborales**

Diez años de actividad del SIMA

La solución de los conflictos laborales mediante cauces extrajudiciales articulados a través de la autonomía colectiva constituye uno de los aspectos de las relaciones laborales que presenta resultados más notables. En el ámbito estatal, la conflictividad canalizada a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), ha seguido una tendencia creciente, con la excepción de los dos últimos años, desde el comienzo efectivo de su actividad en febrero de 1998 (gráfico II-14). En un decenio de actividad, los conflictos tramitados cada año por el organismo creado y regido por el Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC)[166], han pasado

[166] En la actualidad, el III Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC III), firmado el 29 de diciembre de 2004, por las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, complementado por el correspondiente Acuerdo Tripartito, entre las anteriores organizaciones y el Gobierno.

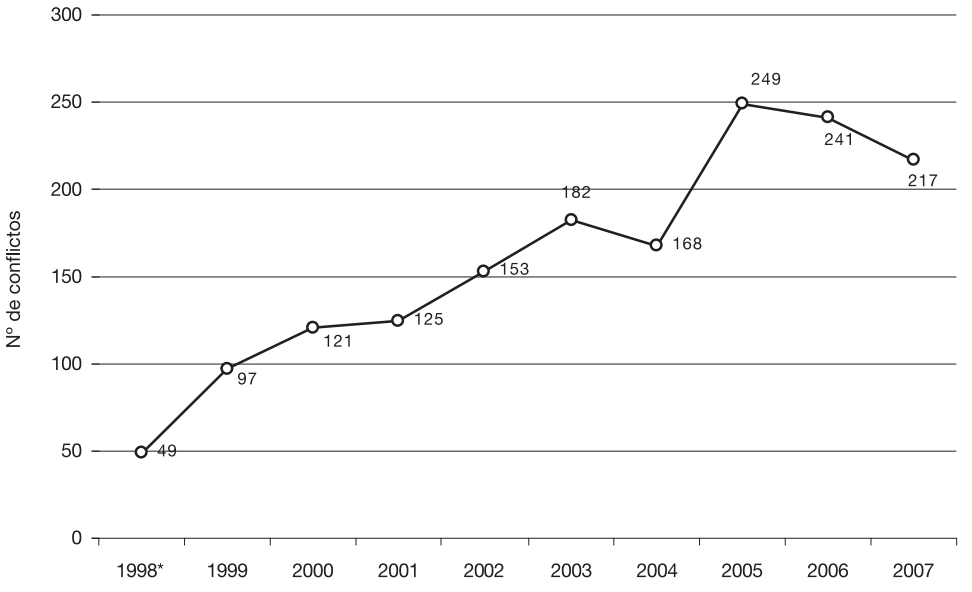
desde el medio centenar a más de doscientos, con un volumen creciente de empresas y trabajadores afectados.

Esta evolución se ha traducido en la consolidación progresiva del SIMA como órgano que canaliza, en su práctica totalidad, la solución extrajudicial de los conflictos colectivos laborales pertenecientes a su ámbito de actuación, en relación con la conflictividad gestionada por los órganos administrativos de MAC en ese mismo ámbito. Así, los conflictos laborales que comprende el ámbito del ASEC han pasado a ser tramitados por el SIMA desde un 60 por 100 en 1998, año de comienzo de su actividad, hasta más del 96 por 100 en 2007.

En 2007, sin embargo, se registró un descenso, por segundo año consecutivo, en el número de conflictos tramitados por este organis-

GRÁFICO II-14

EVOLUCIÓN DE CONFLICTOS TRAMITADOS POR EL SERVICIO INTERCONFEDERAL DE MEDIACIÓN Y ARBITRAJE (SIMA), 1998-2007



(*) Fecha de comienzo de actividad: 9 de febrero de 1998.

Fuente: Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

mo, aunque no en el de trabajadores afectados por ellos, que superaron los 1,2 millones. Este dato se debió, fundamentalmente, a una disminución en el tipo de conflictos predominante en la actividad del SIMA, los de interpretación o aplicación de una norma estatal o convenio colectivo (cuadro II-56); también, aunque en menor medida, a la disminución de los conflictos por bloqueo en el proceso de negociación colectiva. Por el contrario, se mantuvieron constantes, respecto al año anterior, los conflictos por huelga[167].

CUADRO II-56

CONFLICTOS TRAMITADOS EN EL SIMA, 2006-2007

	2006		2007		2006		2007	
	Conflictos				Trabajadores			
	241		217		954.586		1.245.921	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ámbito								
Empresa	221	91	202	93	269.049	28	337.921	27
Sector	20	9	15	7	685.537	72	908.000	73
Tipo de conflicto								
Interpret./Aplicación	199	83	179	83	543.501	57	912.528	73
Huelga	33	14	32	15	275.985	29	267.956	22
Bloqueo negociación	9	3	4	2	135.100	14	64.600	5
Periodo de consultas	0	0	1	0	0	0	600	0
Controv. C.Paritaria	0	0	1	0	0	0	237	0
Procedimiento								
Mediación	238	99	214	99	953.136	99	1.244.721	100
Arbitraje	3	1	3	1	1.450	1	1.200	0
Resultados								
Acuerdos	90	37	71	33	414.929	43	118.789	10
Laudos arbitrales	3	1	2	1	1.450	1	1.000	0
Sin acuerdo	119	50	113	51	423.759	44	972.740	78
Otros	29	12	28	13	114.448	12	147.692	11

Nota: Otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.

Fuente: SIMA.

[167] Continúa siendo irrelevante, por último, el volumen de conflictividad tramitada en el SIMA por otro tipo de conflictos, que, sin embargo, sí poseen mucha relevancia desde el punto de vista cualitativo para la gestión del trabajo en las empresas y el desarrollo de las relaciones laborales, como los suscitados con ocasión de los periodos de consultas de los artículos 40, 41, 47 y 51 del Estatuto de los Trabajadores, así como las controversias en el seno de las comisiones paritarias, por aplicación o interpretación de un convenio colectivo, con bloqueo de la adopción de acuerdo.

Ese descenso del número total de conflictos, el tercero en los diez años de funcionamiento del SIMA, fue, no obstante, más acusado que en los anteriores. Aunque no conviene restarle importancia, es pronto para valorar el carácter de esta reducción y sus causas, que pueden responder a una disminución general del tipo de conflictos sometidos a los procedimientos de conciliación-mediación, como también refleja la estadística de los órganos administrativos de composición de conflictos.

La actividad desarrollada por el SIMA en estos años se ha abierto al conjunto de sectores de la economía, en consonancia con el alcance intersectorial del ASEC y con la creciente adhesión al mismo de sectores y empresas. No obstante, en los últimos años se ha podido observar una cierta concentración de la conflictividad sometida a los procedimientos del ASEC en torno a determinados sectores que, por sí solos, abarcan un porcentaje relevante del total. En 2007 continuó este mismo patrón con media docena de sectores que concentraron las dos terceras partes del total de conflictos tramitados: industria química (50), *telemarketing* (31), grandes almacenes (23) y metal (16), seguidos a distancia por empresas consultoras y alimentación, bebidas y tabaco.

Por materias, los conflictos más abundantes fueron los relacionados con el salario (73) y el tiempo de trabajo (33), seguidos de lejos por otro tipo de controversias como las relacionadas con los beneficios sociales y la previsión social complementaria, los sistemas de clasificación profesional o las discrepancias en la composición negociadora, todos ellos entre los conflictos de interpretación y aplicación; entre los que dieron lugar a la convocatoria de una huelga, los más abundantes se dieron como forma de presión durante la negociación del convenio colectivo (11), seguidos por los derivados de regulaciones de empleo (8).

El grado de eficacia de los procedimientos seguidos ante el SIMA ha seguido una tendencia positiva en los resultados, más visible en los últimos años. Así, si en el periodo 1998-2004 se alcanzaron acuerdos en mediación en un 27 por 100, como media[168], de los conflictos totales tramitados, en 2005 y 2006 este tipo de finalización supuso el 37 por 100 de dichos conflictos, alcanzando, respectivamente, a un 31 y

[168] Véase Memoria CES 2003 y 2004, capítulo II.

a un 43 por 100 de trabajadores. Por su parte, en 2007, la frecuencia de los acuerdos fue del 33 por 100, si bien el porcentaje de trabajadores afectados por estos acuerdos fue sólo del 10 por 100[169].

La actividad del SIMA, junto con la llevada a cabo por los órganos autonómicos de solución extrajudicial autónoma de conflictos, que también ha seguido una tendencia de crecimiento en estos mismos años, ha contribuido al fortalecimiento de la autonomía colectiva en la dinámica de las relaciones laborales y a reducir la judicialización de la conflictividad laboral[170]. La conflictividad tramitada por estas vías ha sido predominantemente jurídica, de interpretación o aplicación de normas y convenios colectivos, a través del procedimiento de la mediación, aunque también ha servido para encauzar un cierto número de conflictos económicos con el resultado, en ocasiones, del desbloqueo de la negociación de convenios colectivos o de la desconvocatoria de huelgas.

El conflicto típico que las partes han sometido al SIMA en estos años ha sido, así, un conflicto de interpretación o de aplicación de norma estatal o del convenio colectivo de empresa, sometido a un procedimiento de mediación y con acuerdo en, aproximadamente, la tercera parte de los casos. No obstante, también han sido muy relevantes, por el número de trabajadores y de empresas afectados, los conflictos que han afectado a sectores enteros. Por el tipo de procedimiento, sin embargo, destaca el escaso recurso al arbitraje, también como una constante en la solución de los conflictos laborales.

Actividad de los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos laborales

La evolución de la conflictividad laboral tramitada a través de órganos de solución extrajudicial creados por la autonomía colectiva en el ámbito de las comunidades autónomas ha seguido, asimismo, una tendencia de crecimiento en estos años, canalizando un impor-

[169] Estos porcentajes corresponden a los que ofrece el SIMA en sus tablas estadísticas anuales. El porcentaje de efectividad es mayor si se tiene en cuenta el número de acuerdos en relación únicamente a los procedimientos de mediación (descontando los arbitrajes) tramitados totalmente, es decir, excluyendo los procedimientos intentados sin efecto, archivados y en trámite.

[170] Habría que relativizar, no obstante, la intensidad de dicha contribución, ya que los procesos judiciales de conflictos colectivos han seguido una tendencia ascendente, al menos en los últimos seis años. En 2007 volvieron a registrar un aumento muy significativo, de más del 25 por 100, un salto similar al que se dio en 2004. Dicho aumento fue más intenso en la primera mitad del año y en el cuarto trimestre de 2007.

tante volumen de conflictos sobre todo en procedimientos de mediación. La actividad del conjunto de estos órganos se ha cuadruplicado en diez años, pasando a gestionar un volumen de más de 4.000 conflictos colectivos que, en el último año, afectaron a casi 2,9 millones de trabajadores y más de 229.000 empresas (cuadro II-57). A ello hay que añadir la tramitación anual de los conflictos individuales que llevan a cabo algunos de estos órganos con competencias al respecto. Las causas de esta evolución han sido, principalmente, la progresiva implantación de estos órganos en todas las comunidades autónomas y la creciente confianza de las partes de los conflictos en los sistemas gestionados desde la propia autonomía colectiva, reflejado en el progresivo trasvase de conflictividad desde los cauces administrativos de MAC.

CUADRO II-57

SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2007

(Conflictos colectivos, Comunidades Autónomas)

Comunidad autónoma (Órgano gestor)	N.º conflictos	Conciliación Mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Resultado Conciliación Mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otros*
						Nº	%		
Andalucía (SERCLA)	713	712	1	1.225.547	163.513	279	52	256	177
Aragón (SAMA)	141	141	0	28.962	124	62	50	63	16
Asturias (SASEC)	180	179	1	73.498	1.604	41	35	77	57
Baleares (TAMIB)	42	42	0	6.592	n.d.	13	43	17	12
Canarias (TLC)	197	197	0	28.323	n.d.	43	31	97	57
Cantabria (ORECLA)	112	111	1	26.536	946	40	45	48	23
Castilla y León (SERLA)	255	255	0	110.522	2.703	105	49	111	35
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)	192	191	1	79.967	2.373	96	63	57	25
Cataluña (TLC)	807	784	23	175.331	1.194	333	51	323	128
Extremadura (SERMAE)	43	42	1	72.777	11.739	22	67	11	9
Galicia (CRL-AGA)	56	41	15	43.820	5.492	34	89	4	18
Madrid (Inst. Laboral)	588	588	0	440.808	8.769	261	57	199	128
Murcia (ORCL)	71	71	0	47.445	6.180	31	53	27	12
Navarra (TLN)	25	25	0	n.d.	n.d.	4	29	10	6
País Vasco (PRECO)	351	342	9	81.146	n.d.	105	37	179	59
La Rioja (TLR)	15	14	1	1.810	15	3	23	10	1
Comunidad Valenciana (TAL)	329	324	5	435.987	24.538	84	32	181	69
Total	**4.117**	**4.059**	**58**	**2.879.071**	**229.190**	**1.556**	**48**	**1.670**	**832**

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.

Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

También en los órganos autonómicos de solución extrajudicial prevalecen los conflictos que tienen como causa la interpretación o aplicación de convenios colectivos o de normas, de ámbito de empresa, y destaca, asimismo, el recurso mayoritario a los procedimientos de conciliación-mediación, y la importancia más escasa que reviste el arbitraje, con alguna excepción en el que éste suele ser más significativo, como Cataluña, junto con otras comunidades como Galicia, el País Vasco o la Comunidad Valenciana en 2007.

Del conjunto de los órganos autonómicos, seis de ellos concentraron en 2007 casi las tres cuartas partes de todos los conflictos solicitados y alrededor del 86 por 100 de los trabajadores y empresas afectados: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana. El análisis por sectores de los conflictos tramitados por estos órganos refleja también bastante concentración en algunos ámbitos como la industria del metal, la industria química, el transporte, la hostelería, la sanidad o la limpieza.

En Andalucía predominaron los conflictos en la industria manufacturera[171], en actividades inmobiliarias y en transporte, hostelería, actividades sanitarias y comercio. En Cataluña destacaron los conflictos en el sector del metal, con un 30 por 100 de todos los tramitados por el TLC, seguidos a distancia por la sanidad, la industria química y los transportes. En Madrid, el protagonismo lo tuvo también el sector del metal, con un 20 por 100, seguido de transportes, limpieza pública, químicas y construcción[172]. En Castilla y León el mayor número de conflictos se dio también en el metal, con un 28 por 100 del total, seguido de alimentación e industria química; en el País Vasco los conflictos en la industria se concentraron casi totalmente en el metal y supusieron un 41 por 100 de los conflictos totales, mientras que en el ámbito de los servicios las actividades con más conflictos presentados fueron comercio y hostelería, transporte, sanidad y saneamiento y limpieza. Por último, en la Comunidad Valenciana, fue de nuevo el sector del metal el que aportó un número mayor de conflictos, seguido por el transporte, alimentos y bebidas y limpieza.

[171] La información aportada no da una mayor desagregación de datos en este ámbito.

[172] Bajo la rúbrica de servicios el Instituto Laboral de la Comunidad Autónoma de Madrid computa 139 conflictos, que es la mayor cifra pero sin desagregación que permita conocer con mayor detalle las actividades.

Considerando el tipo de asuntos laborales objeto de los conflictos, también se da un fuerte protagonismo, en el conjunto de las comunidades autónomas de las materias clásicas de la negociación colectiva como las reclamaciones salariales y las relacionadas con el tiempo de trabajo. Otros motivos de los conflictos, también importantes por su frecuencia, están ligados al proceso de negociación de los convenios colectivos, la modificación de condiciones de trabajo, incumplimiento de acuerdos, organización del trabajo o clasificación profesional.

Los conflictos con convocatoria de huelga, allí donde se dispone de información suficiente, revistieron cierta relevancia en algunos órganos autonómicos, y hubo bastante eficacia en los procedimientos empleados para su solución, caso de Andalucía, Asturias, Castilla y León o Madrid. En esta última comunidad, finalizaron con avenencia el 52 por 100 de dichos conflictos. En el caso de Andalucía, se presentaron 222 conflictos previos a convocatorias de huelga, de los cuales se solucionó con avenencia el 66 por 100, permitiendo desactivar 116 paros que habrían podido afectar a más de 41.000 empresas y 161.000 trabajadores.

Los órganos autonómicos se han venido caracterizando por una efectividad en la consecución de avenencia o acuerdo en los procedimientos de conciliación y mediación superior, como media en los últimos años, al 45 por 100 de los casos, acercándose en 2007 a la mitad de las mediaciones tramitadas[173], si bien con importantes diferencias entre los mismos.

Además de los conflictos colectivos, en 2007 los órganos autonómicos con competencias al respecto[174] conocieron 16.382 conflictos individuales, concentrados fundamentalmente en cuatro comunidades, Aragón, Baleares, Cantabria y Navarra. De ellos, las dos terceras partes fueron tramitados de forma efectiva, alcanzándose acuerdo en el 58 por 100 de los casos.

[173] El porcentaje de acuerdos se refiere a los procedimientos de conciliación-mediación (excluyendo los arbitrajes) totalmente tramitados, descontando por tanto los procedimientos en trámite, los intentados sin efecto y los archivados, generalmente por desistimiento de las partes.

[174] Se trata de los órganos de solución extrajudicial de conflictos de Aragón (SAMA), Baleares (TAMIB), Cantabria (ORECLA), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), Navarra (TLN), La Rioja (TLR), y el País Vasco (PRECO).

2.3.3. **Conciliaciones y mediaciones administrativas**

A diferencia de la evolución creciente que ha seguido la gestión de la conflictividad laboral por parte de los órganos de solución extrajudicial creados por la autonomía colectiva, las conciliaciones y mediaciones administrativas continuaron disminuyendo un año más y de forma acusada. Así, las conciliaciones colectivas disminuyeron en un 20 por 100, mientras que las mediaciones marcaron también la cifra más baja de los diez últimos años, indicando que 2006 fue una excepción en la tendencia de progresiva disminución de éstas (cuadro II-58). Las primeras, además, se concentraron, en sus dos terceras partes, en tres comunidades autónomas, Cataluña, Madrid y Galicia, las mismas que en 2006, y una quinta parte fueron interautonómicas, resueltas por la Dirección General de Trabajo del MTAS. Estas últimas afectaron a 2 millones de trabajadores, frente a los 811.000 de 2006, y a 44.700 empresas, frente a las 205 del año anterior, reflejo todo ello de un mayor peso de los conflictos de sector en estos mecanismos de solución en 2007.

Por otro lado, la efectividad de estos cauces de solución se mantiene estancada en cifras bajas; en 2007 finalizaron con avenencia un 7 por 100 de conciliaciones colectivas, lo que, además de responder

CUADRO II-58

CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 1998-2007

	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				Mediaciones
	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras	
1998	401.775	164.203	90.355	147.217	1.596	155	1.042	399	91
1999	411.356	181.574	88.680	141.102	1.306	149	859	298	109
2000	441.061	199.436	90.903	150.722	1.070	122	669	279	94
2001	504.162	236.697	95.046	172.419	839	75	554	210	92
2002	502.461	211.028	99.260	192.173	815	61	517	237	81
2003	397.069	116.805	96.657	183.607	784	75	488	221	72
2004	355.802	87.132	98.657	170.013	796	63	502	231	96
2005	338.048	74.145	97.546	166.357	683	44	458	181	83
2006	326.436	67.500	93.257	165.679	624	47	373	204	108
2007	338.597	62.030	97.375	179.192	498	35	307	156	69

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*, marzo de 2008.

a su carácter de requisito necesario y previo a la vía jurisdiccional, puede ser reflejo de una cierta inercia en el recurso a los mismos desde determinados ámbitos.

Por lo que respecta a las conciliaciones individuales, se siguieron manteniendo en cifras históricamente bajas, aunque con un ligero aumento respecto a 2006, con 2003 como punto de inflexión a raíz de la reforma normativa que tuvo lugar en 2002 en materia de efectos del despido y del sistema de protección por desempleo. Dichos cambios también tienen reflejo en la evolución a la baja del número de conciliaciones terminadas con avenencia, que siguieron descendiendo en 2007. El repunte en las conciliaciones individuales se debió a un mayor número de las motivadas por causas distintas del despido, bien por reclamaciones de cantidad, sanciones u otras causas, mientras que las primeras se redujeron un año más. En estas últimas, sin embargo, aunque el porcentaje de las finalizadas con avenencia siguió descendiendo, continúa situado en torno al 40 por 100.

2.3.4. **Asuntos judiciales sociales**

Los datos del año no muestran apenas variaciones significativas con respecto a años anteriores en el conjunto de los asuntos resueltos (cuadro II-59). La cifra total de éstos se redujo por cuarto año consecutivo, aunque de forma mínima, quedando prácticamente igual que en 2006.

La principal excepción se dio en los procesos judiciales de conflictos colectivos, que han seguido una tendencia ascendente, al menos, en los últimos seis años. En 2007 volvieron a registrar un aumento muy significativo, de más del 25 por 100, un salto similar al que se registró en 2004 y que se concentró, sobre todo, en la primera mitad del año.

En el resto de conflictos se registraron variaciones muy menores. Dentro de los conflictos individuales, los correspondientes a despidos experimentaron una ligera reducción que no altera, prácticamente, la mayor frecuencia que vienen registrando desde 2001, coincidiendo con las reformas laborales acometidas en los primeros años de la presente década.

CUADRO II-59

ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 1998-2007

(Por tipo de asunto)

Años	Total	Conflictos individuales			
		Conflictos colectivos	Totales	Despidos	Seguridad Social
1998	240.728	1.306	154.465	45.182	84.957
1999	227.859	1.163	146.081	43.372	80.615
2000	232.782	1.293	154.055	45.233	77.434
2001	246.960	1.287	169.444	53.037	76.229
2002	282.475	1.567	199.001	61.071	81.907
2003	290.962	1.601	211.830	64.264	77.531
2004	279.628	2.129	202.081	62.620	75.418
2005	266.604	2.069	190.417	62.817	74.118
2006	265.806	2.152	188.895	64.422	74.759
2007	265.603	2.704	185.219	63.843	77.680

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

2.4. Novedades en el marco normativo del empleo y de las relaciones laborales

2.4.1. **Un nuevo marco para el empleo público**

Con la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) por la Ley 7/2007, de 12 de abril, ha visto la luz un instrumento largo tiempo demandado que debe servir como elemento de cohesión y vertebrador de las relaciones de empleo en el ámbito de las Administraciones públicas ante las profundas transformaciones que se han producido en estos años en la sociedad, en la organización de dichas Administraciones y en la extensión y mayor complejidad de los servicios públicos. Con el desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 149.1.18 de la Constitución, después de casi tres décadas desde su aprobación, se ha procedido a dotar de manera completa las bases del regimen estatutario de los funcionarios, revisando y sistematizando la normativa basica anterior, y se ha procedido a la regulación de la prestación de servicios del conjunto de los empleados publicos, como una herramienta fundamental para favorecer la modernización de la Administración pública y de situarla en mejores condiciones para cumplir su función constitucional de

servir con objetividad los intereses generales y de garantizar a los ciudadanos la calidad en la prestación de los servicios públicos.

En el proceso de elaboración del EBEP hay que destacar el relevante papel jugado por el diálogo social, en el marco de la Declaración para el diálogo social en las Administraciones públicas firmada en 2004 por el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la función pública. Este proceso de diálogo se plasmó en junio de 2006 en un acuerdo en torno al proyecto de Estatuto Básico en el que se recogieron diversas propuestas de las organizaciones sindicales[175].

El EBEP se configura como una norma compleja en tanto que constituye un estatuto propio y común a las distintas clases de personal que prestan servicios en las Administraciones públicas y que, al mismo tiempo, es respetuoso con las legislaciones específicas que le son aplicables a éste, básicamente la legislación laboral y la legislación del personal estatutario y docente. En expresión de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, el Estatuto «sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado». Es importante subrayar que el EBEP, además de establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, contiene las normas expresamente aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, configurando para éste una relación laboral de empleo público, como relación laboral común dotada de ciertas especificidades que se justifican por la naturaleza pública del empleador.

En relación con los funcionarios públicos, el carácter de norma básica del EBEP supone que su contenido se circunscribe a la regulación del núcleo de aspectos y de cuestiones comunes al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, quedando pendientes desarrollos posteriores mediante las correspondientes normas de función pública en los ámbitos de la AGE y de las comu-

[175] Véase Memoria CES 2006, capítulo II.2.1. Asimismo, cabe recordar que la elaboración del EBEP contó con la creación de una Comisión de Estudio integrada por expertos de reconocido prestigio en la materia, encargada de elaborar un documento base que sirviera de apoyo para la preparación de un futuro anteproyecto de Estatuto. En abril de 2005 se presentó el Informe del Estatuto Básico del empleado público, realizado por dicha Comisión, que, entre otros aspectos, aportaba un valioso diagnóstico de la situación del empleo público en España.

nidades autónomas en atención a sus atribuciones para la ordenación de sus funcionarios.

En cuanto al ámbito de aplicación, como se ha señalado, el EBEP abarca al conjunto de los empleados públicos. Es de aplicación, así, al personal funcionario y, en lo que proceda, al personal laboral de todas las Administraciones públicas, la Administracion General del Estado y las Administraciones autonómicas y locales, así como de los organismos públicos, Agencias y demás entidades de Derecho público vinculadas a las Administraciones, y de las universidades públicas. El EBEP, además, tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

El EBEP introduce, a lo largo de su articulado, novedades que afectan prácticamente a todos los aspectos de la relación de servicios de los empleados públicos, desde el acceso al empleo en las Administraciones públicas, las clases de personal, los derechos, individuales y colectivos, y los deberes, las condiciones de trabajo, la extinción de dicha relación o la planificación de los recursos humanos, entre otras.

Así, introduce una nueva clasificación del personal al servicio de las Administraciones públicas. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales. A su vez, los empleados públicos quedan clasificados en: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y personal eventual. En relación con las distintas clases de personal, el EBEP introduce diversos aspectos novedosos que afectan a todas las categorías, pero, quizás más intensamente, a los funcionarios interinos, en cuanto a las circunstancias que justifican el nombramiento de este tipo de personal, y al personal laboral. En relación con este último, destaca la modificación de la técnica empleada para delimitar los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral[176] y la carta de naturaleza que reci-

[176] Serán las leyes de función pública que se aprueben en desarrollo del EBEP las que establezcan los criterios para determinar los puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral, teniendo en cuenta que se reservan a los funcionarios públicos las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas.

be la figura, acuñada por la jurisprudencia, del trabajador indefinido no fijo. En este ámbito, otra novedad importante la constituye la creación de la figura del personal directivo.

En el ámbito de los derechos de los empleados públicos, el EBEP enumera y precisa el catálogo de derechos individuales, algunos de ellos ejercidos colectivamente, que les corresponden. Es uno de los aspectos del EBEP que mejor refleja su carácter de norma unitaria para las distintas clases de personal, ya que, a excepción del derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, titularidad del personal que configura el núcleo central en las Administraciones públicas, se trata de derechos que corresponden por igual a las distintas clases de empleados públicos. Junto a derechos de raigambre más clásica, configurados en torno a la relación funcionarial, cabe destacar las referencias a la formación continua, al respeto frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral, a la no discriminacion, a la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, a la protección eficaz de la salud laboral, y al conjunto de derechos orientados a la tutela de los intereses colectivos de los empleados públicos.

En la regulación de los derechos individuales, destaca lo relativo a la carrera profesional y a la promoción profesional en las Administraciones públicas. Partiendo de que la promoción profesional es un derecho de todos los empleados públicos, el EBEP regula en detalle el derecho a la promoción profesional de los funcionarios de carrera, remitiéndose a lo establecido en la legislación laboral para este personal. Respecto de los primeros, el EBEP configura este derecho como un conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Para ello articula distintos modelos de carrera y de promoción, horizontal y vertical, además de potenciar la movilidad entre Administraciones y la formación. Destaca, en este terreno, la previsión de establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño, como un sistema que mide la conducta profesional, el rendimiento y el logro de resultados de manera objetiva y transparente.

Entre los derechos de ejercicio colectivo, destaca la ordenación de la negociacion colectiva, reconocida como derecho de los empleados públicos en su conjunto, si bien el EBEP regula específicamente la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Con carácter general, se han clarificado los principios, el contenido, los

efectos y los limites de la negociación colectiva, y se ha mejorado su articulación. Para la regulación de la negociación del personal laboral se remite, de nuevo, a la legislación laboral, sin perjuicio de que al mismo le sean de aplicación determinados aspectos de la negociación colectiva de los funcionarios en común con éstos.

Los aspectos quizá más relevantes, y en los que se detectan algunas de las principales novedades, dentro del régimen jurídico de la negociación colectiva de los funcionarios públicos contemplado en el EBEP, se centran en lo relativo a los ámbitos negociales, en torno a la creación de mesas generales y, en su caso, sectoriales de negociación, su constitución, composición y competencia material de cada ámbito negocial, las materias objeto de negociación y los propios resultados de dicha negociación.

Una previsión relevante en este ámbito es la relativa a la creación de la Mesa General de Negociación de las Administraciones públicas, compuesta por representantes de la Administración General del Estado y de las Administraciones territoriales, de una parte, y, de otra, por las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de las Administraciones públicas. El ámbito de esta Mesa General abarca a las materias que sean susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica dentro de las contempladas como objeto de negociación general por el EBEP. Expresamente, éste establece como objeto de negociación, en el marco de dicha Mesa General, el incremento retributivo global de los empleados públicos a incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Otra serie de novedades reseñables se sitúan en el terreno del acceso al empleo público, y, asimismo, en el terreno de las condiciones de trabajo, como lo relativo al régimen de las retribuciones y a la ordenación del tiempo de trabajo.

En relación con el acceso, se introducen determinadas mejoras en la línea de modernización de los procedimientos de acceso y de refuerzo de la profesionalidad, la paridad en los órganos de selección y los criterios técnicos en la designación de sus miembros.

En relación con las retribuciones, el EBEP, además de prever el reflejo y la cobertura presupuestaria a que se sujeta su evolución, para el conjunto de los empleados públicos, regula más específica-

mente la estructura retributiva de los funcionarios, sobre la base del carácter común para todas las Administraciones públicas de las retribuciones básicas, mientras que las complementarias serán fijadas por cada Administración, buscando así alcanzar una estructura retributiva más adaptable a las necesidades de organización y de la política del personal de cada una de ellas.

En relación con la ordenación del tiempo de trabajo, entendida en un sentido amplio, no puede dejar de destacarse la especial importancia que reviste la inclusión en el EBEP de una pormenorizada regulación del régimen de los permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y por razón de violencia de género.

En cuanto a los deberes de los empleados publicos, constituye una novedad de interés la inclusión de un catalogo de principios eticos o de conducta que deben observar en su actividad profesional. Por último, el Estatuto recoge los principios que deben informar la cooperación entre las Administraciones públicas en materia de empleo publico.

2.4.2. **El Estatuto del Trabajo Autónomo**

La Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se Regula el Estatuto del Trabajo Autónomo, constituye, asimismo, una importante novedad en el panorama jurídico, toda vez que regula, por vez primera, un estatuto jurídico unitario del trabajo autónomo que ordena íntegramente los principales elementos configuradores de esta importante forma de empleo y de prestación de servicios, desde la propia definición del autoempleo hasta los instrumentos de fomento y promoción del mismo, pasando por el catálogo de los derechos, individuales y colectivos, y de deberes de los trabajadores autónomos, la representatividad y la consulta institucionalizada a las asociaciones de autónomos, la configuración y desarrollo de la protección social de este colectivo o el impulso de la seguridad y la salud en el trabajo.

Las importantes transformaciones experimentadas por la realidad del trabajo autónomo, más complejo y diverso en cuanto a las figuras que lo componen, y su importancia en términos económicos y de empleo, demandaban dotar a este colectivo de un marco propio que atendiese a sus necesidades específicas en relación con aspectos

como los elementos más relevantes de la prestación de servicios, las condiciones de trabajo, la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo o la protección social, entre otros muchos.

El proceso de elaboracion del Estatuto contó con un informe elaborado por una Comisión de Expertos, constituida en el marco del diálogo con las organizaciones representativas de dicho sector[177], llevándose a cabo, asimismo, un proceso de información y consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas[178]. El CES emitió un dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley en el que valoraba positivamente el propósito de regular de forma integradora una serie de materias fundamentales del empleo autónomo, sin perjuicio de las observaciones que formulaba al texto del articulado[179].

El Estatuto contiene, junto a una sistematización de derechos ya reconocidos en diversos ámbitos del ordenamiento jurídico, desde la propia Constitución, una serie de regulaciones e instituciones especialmente novedosas. Destacan, entre ellas, la regulación del régimen jurídico específico de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, como un colectivo dentro del empleo autónomo que presenta un perfil propio de características y de necesidades que los hacen merecedores de una protección específica mediante reglas e instrumentos propios de tutela de sus intereses, lo que se traduce en previsiones sobre el tiempo de trabajo, las interrupciones de la actividad profesional o el régimen de la extinción contractual, entre otras[180].

---

[177] Informe de la Comisión de Expertos: *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo,* que incluía una propuesta de Texto Articulado del Estatuto del Trabajador Autónomo. Véase Memoria CES 2006, capítulo II.2.1.2.

[178] Asimismo, la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, incluía un mandato al Gobierno para presentar al Congreso de los Diputados, en el plazo de un año, un Proyecto de Ley de Estatuto del Trabajador Autónomo en el que debería quedar definido el trabajo autónomo y donde deberían recogerse los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos, su nivel de protección social, las relaciones laborales y la política de fomento del empleo autónomo, así como la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente.

[179] Dictamen CES 15/2006, de 25 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo.

[180] La LETA fijó el plazo de un año, desde su entrada en vigor, para el desarrollo reglamentario de determinados aspectos relativos al contrato celebrado entre el trabajador autónomo económicamente dependiente y su cliente para la realización de la actividad profesional de aquél.

En este colectivo, a su vez, se concentran algunas de las novedades más significativas, como la posibilidad de negociar acuerdos de interés profesional entre las asociaciones o las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores autónomos económicamente dependientes y las empresas para las que ejecutan su actividad, o la atribución al orden jurisdiccional social de las pretensiones derivadas del contrato entre estos autónomos y su cliente y de las controversias derivadas de la interpretación y aplicación de los acuerdos de interés general.

Destaca, asimismo, el mandato dirigido al Gobierno para establecer un instrumento de protección nuevo como es la prestación por cese de actividad, y, más en general, cabe resaltar las previsiones orientadas a fortalecer la acción protectora dispensada a los trabajadores autónomos por el sistema de Seguridad Social, y, más ampliamente, a equiparar progresivamente la protección social de los trabajadores autónomos con la dispensada por el Régimen General, con convergencia también respecto a las aportaciones.

Cabe destacar, asimismo, la regulación de la representatividad de las asociaciones de autónomos, estableciendo criterios de medición y regulando los efectos en términos de representación y participación, así como la creación del Consejo Estatal del Trabajo Autónomo, como órgano consultivo específico, y, por último, pero no menos importante, las previsiones relativas a instrumentos y políticas de promoción del empleo autónomo.

Junto a los anteriores, el Estatuto contiene una regulación sistemática de los aspectos centrales que conforman la relación jurídica de prestación de servicios por cuenta propia. Así, se delimita de forma precisa el ámbito subjetivo de aplicación, perfilando las notas que definen el trabajo autónomo y completando dicha delimitación con la enumeración de supuestos expresamente incluidos y excluidos. Asimismo, el Estatuto, además de fijar las fuentes de este régimen profesional, contiene el catálogo de los derechos y los deberes profesionales de los autónomos, entre los que se encuentran el derecho a la no discriminación y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, y el derecho a la percepción de la contraprestación económica por la ejecución del contrato. Establece, asimismo, previsiones en materia de prevención de riesgos laborales, tanto de promoción como de regulación

de obligaciones y deberes en esta materia, y establece las garantías económicas que asisten a los autónomos en el desempeño de su actividad.

2.4.3. **Derechos de información y consulta de los trabajadores**

En el ámbito de las relaciones laborales, cabe destacar las modificaciones introducidas en el Estatuto de los Trabajadores, en materia de derechos de información y consulta, con el fin primordial de proceder a la transposición de la Directiva 2002/14/CE, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea[181].

Las modificaciones responden, en última instancia, a la necesidad de dotar de instrumentos adecuados, por parte de los trabajadores, a la realidad de las actuales dinámicas organizativas empresariales. El establecimiento de un marco general de derechos de información y consulta a los trabajadores en la Unión Europea se basó en la necesidad de proporcionar un conjunto básico de instrumentos de esta naturaleza ante un contexto caracterizado por transformaciones derivadas de los procesos de globalización, el desarrollo del mercado único europeo y la culminación de la Unión Económica y Monetaria. En dicho contexto tienen lugar múltiples decisiones organizativas empresariales con consecuencias para el empleo y las relaciones laborales. La Directiva comunitaria parte de que la información y la consulta con la suficiente antelación constituyen una condición previa para el éxito de los procesos de reestructuración y adaptación de las empresas en términos compatibles, a su

[181] Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el RD Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en Materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. La Ley transpone asimismo la Directiva 2002/74, de 23 de septiembre, en materia de protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario. Dicha Directiva responde, entre otras, a la necesidad de dar respuesta a las situaciones de insolvencia empresarial en las que hay presente un componente de transnacionalidad, buscando reforzar la seguridad jurídica de los trabajadores en empresas que ejerzan su actividad en varios Estados miembros. Su transposición ha supuesto la modificación del artículo 33 del ET, en materia de actuación del FOGASA.

vez, con los objetivos de empleo, en el marco de una estrategia basada en la anticipación al cambio, la prevención y la idea de empleabilidad.

La incorporación al ordenamiento español de la Directiva 2002/14/CE ha formado parte del conjunto de materias abordadas en la última y más reciente etapa de diálogo social, a partir de la inclusión en la Declaración para el diálogo social 2004, suscrita por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, del compromiso de analizar conjuntamente la transposición de la misma. Fruto de dicho compromiso fue el proceso de consultas llevado a cabo con los agentes sociales en torno a la elaboración del correspondiente Anteproyecto de Ley.

A su vez, dicho Anteproyecto fue sometido a dictamen del CES. Este órgano consultivo consideró, en términos generales, que el Anteproyecto dictaminado suponía una transposición correcta de las Directivas comunitarias, sin perjuicio de formular algunas observaciones particulares[182]. En materia de derechos de información y consulta, el CES recordaba que el texto sometido a dictamen fue objeto de diálogo y consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituyendo un punto de equilibrio de los diversos intereses en presencia. Por ello, formuló una valoración globalmente positiva del Anteproyecto, sin perjuicio de las observaciones contenidas en su Dictamen.

Mediante la Ley 38/2007 se dio una nueva redacción al artículo 4.1,g) del ET, con el fin de incluir expresamente el derecho de información y consulta entre los derechos básicos de los trabajadores. Asimismo, introdujo una serie de cambios en el artículo 64 del ET, en relación con los derechos de información y consulta y las competencias del comité de empresa (cuadro II-60). La incorporación de una definición expresa de la información y la consulta supone que ésta, más allá de la emisión de un informe, se configura como el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre el empre-

[182] Dictamen CES 14/2006, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se Modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por RDL 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. Aprobado en sesión del Pleno de 25 de octubre de 2006.

sario y el comité de empresa, incluyendo, en su caso, la emisión de dicho informe previo.

Por otro lado, se ampliaron algunas materias objeto del derecho de los comités de empresa a recibir periódicamente información, como lo relativo a las actuaciones medioambientales cuando tengan repercusión directa en el empleo y lo relativo a la aplicación en la empresa del derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres.

Además, se reformularon los derechos de información y consulta en relación al empleo en la empresa, incluyendo su situación y estructura, incorporando la consulta sobre la evolución probable del mismo cuando se prevean cambios al respecto y extendiéndolos a la adopción de medidas preventivas, especialmente en caso de riesgo para el empleo.

Otros cambios sustantivos se identifican en relación con la introducción de referencias expresas al contenido y al modo de ejercicio de estos derechos, tratando de asegurar la adecuación de tal contenido y ejercicio a los fines que se pretende que cumplan los derechos de información y consulta, incluida la posibilidad, en el caso de esta última, de alcanzar un acuerdo en relación a los aspectos relativos al empleo y otras materias. Regulación que se completa con una llamada expresa a la negociación colectiva para la posible definición específica de las modalidades de ejercicio de dichos derechos.

Por último, la Ley introdujo también cambios sustantivos en el artículo 65 del ET, en primer lugar, en relación con el régimen jurídico del deber de sigilo profesional, entre otros aspectos, extendiendo su ámbito subjetivo, pero, sobre todo, incorporando expresamente la posibilidad de la empresa de mantener en secreto determinadas informaciones, todo ello buscando una mayor precisión en el alcance y contenido de estos deberes y obligaciones, y determinando el cauce procesal para las controversias en relación con los mismos.

CUADRO II-60

PRINCIPALES NOVEDADES EN MATERIA DE DERECHOS DE INFORMACIÓN Y CONSULTA DE LOS TRABAJADORES (Ley 38/2007, de 16 de noviembre)

Versión anterior del Estatuto de los Trabajadores	Versión actual del Estatuto de los Trabajadores
Participación en la empresa como derecho básico de trabajadores (art. 4.1,g).	Información, consulta y participación en la empresa como derechos básicos de los trabajadores (art. 4.1,g).
Competencias del comité de empresa (título del art. 64).	Derechos de información y consulta y competencias (título del art. 64).
	(art. 64.1). Formulación expresa del derecho del comité de empresa a ser informado y consultado por el empresario en aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma. Definición de la información y la consulta. Deber, del empresario y del comité de empresa, de actuar con espíritu de cooperación en los procedimientos de información y consulta.
Recibir información con periodicidad, al menos trimestral, sobre una serie de materias (art. 64.1.1º).	El derecho a ser informado trimestralmente se amplía a algunas materias como las actuaciones medioambientales que tengan repercusión directa en el empleo (art. 64.2,b).
	Derecho a recibir información, al menos anual, relativa a la aplicación en la empresa del derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres (art. 64.3).
Recibir información con periodicidad, al menos trimestral, entre otras materias, sobre la evolución probable del empleo en la empresa (art. 64.1.1º).	Derecho a ser informado y consultado sobre la situación y estructura del empleo en la empresa. Derecho a información trimestral sobre la evolución probable del empleo, incluyendo la consulta cuando se prevean cambios (art. 64.5). Derecho a ser informado y consultado sobre la adopción de medidas preventivas, especialmente en caso de riesgo para el empleo (art. 64.5).
	Derecho a ser informado y consultado sobre las decisiones empresariales que pudieran provocar cambios relevantes en la organización del trabajo y en los contratos de trabajo (art. 64.5).
	Referencia expresa al momento, forma y contenido de la información que se deberá facilitar al CE, que deberán ser apropiados a fin de permitir un examen adecuado y preparar la consulta y el informe (art. 64.6). Referencia expresa al momento, contenido y nivel de la dirección, en la consulta al CE. Esta deberá permitir a los representantes de los trabajadores reunirse con el empresario, obtener una respuesta justificada a su eventual informe y contrastar sus puntos de vista con objeto, en su caso, de poder llegar a un acuerdo. La consulta deberá permitir que el criterio del CE pueda ser conocido por el empresario a la hora de adoptar o ejecutar las decisiones (art. 64.6).
Ejercer una labor de vigilancia acerca de determinadas cuestiones (art. 64.9º).	La labor de vigilancia se amplía a la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres (art. 64.7,a,3º).
Colaboración con la dirección de la empresa en relación al mantenimiento y el incremento de la productividad, de acuerdo con lo pactado en los convenios colectivos (art. 64.1,11º).	La colaboración con la dirección de la empresa se amplía a la sostenibilidad ambiental de la empresa, si así está pactado en los convenios colectivos (art. 64.7,c). Asimismo, se prevé la colaboración para el establecimiento y puesta en marcha de medidas de conciliación (art. 64.7,d).
	Llamada a la negociación colectiva para establecer disposiciones relativas al contenido, modalidades y nivel de representación para el ejercicio de la información y la consulta (art. 64.9).
Deber de sigilo profesional del comité de empresa (art. 65.1).	El deber de sigilo se amplía expresamente a los expertos que les asistan, en su caso (art. 65.2).
	Información secreta. Exención de la empresa de la obligación de comunicar determinadas informaciones específicas relacionadas con secretos industriales, financieros o comerciales (art. 65.4).

2.4.4. **Otras novedades de ámbito estatal**

Regulación de las empresas de inserción

La integración social de personas en situación de exclusión, a través de la participación laboral de las mismas, es un objetivo primordial de las políticas de inclusión y de las políticas de empleo. Un cauce fundamental para dicha participación lo constituyen las empresas de inserción, cuya situación se caracterizaba por la ausencia de una norma estatal reguladora de las mismas, pese a ser una realidad presente en el mercado de trabajo. La Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la Regulación del régimen de las empresas de inserción, vino a colmar esta carencia regulando, por vez primera y de forma completa, un instrumento de esta naturaleza para el cumplimiento de fines de empleo y de inserción.

El objetivo de la Ley consiste en regular las empresas de inserción como un instrumento más para la inserción de los colectivos excluidos de la sociedad mediante el desarrollo de una prestación laboral en dichas empresas que posibilite la transición de las personas en situación de exclusión social al empleo ordinario.

Estos objetivos conectan con exigencias de la política social y de empleo comunitaria, basadas en la prevención de la exclusión social, la creación de mercados laborales inclusivos y el fomento de la empleabilidad, aspectos que se reflejan en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo de la Estrategia de Lisboa renovada.

En España se habían venido formulando recomendaciones acerca de la necesidad de regular las empresas de inserción en los últimos años y desde diversos ámbitos, necesidad que se ha reiterado en los sucesivos planes y programas, en el ámbito del empleo y de la inclusión social, en los que se ha articulado el cumplimiento de la citada Estrategia europea[183]. En dicho contexto, la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo incorporó el

[183] En la fase más reciente, la regulación legal de las empresas de inserción se planteó en el Programa Nacional de Reformas, a fin de favorecer la integración de las personas con discapacidad y otras personas o colectivos en situación y riesgo de exclusión social, así como en el el IV Plan Nacional de Acción para la inclusión social 2006-2008, que incluía la promoción de la regulación legal de las empresas de inserción entre las medidas propuestas para fomentar el acceso al empleo, promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social.

mandato al Gobierno de aprobar, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado, una norma con rango de ley reguladora de las empresas de inserción.

La Ley 44/2007, de 13 de diciembre, establece una regulación propia para las empresas de inserción que busca posibilitar su desarrollo y su consolidación. Entre otros aspectos, establece un mandato dirigido a los poderes públicos para la promoción de este tipo de empresas.

Además de la definición de las empresas de inserción y de la delimitación de su ámbito de actuación, entre otros aspectos, una parte fundamental de la Ley es la relativa a la regulación de las relaciones laborales en las empresas de inserción, configuradas como relación laboral común sujeta al Estatuto de los Trabajadores, sin perjuicio de contemplar específicamente determinados aspectos singulares derivados de la finalidad de inserción en el empleo ordinario de personas en situación de exclusión. Como contenido necesario del contrato, se establece la incorporación, en un anexo al mismo, de las obligaciones que asumen las partes en el desarrollo del itinerario de inserción. Otras singularidades se sitúan en el terreno de las condiciones de trabajo y de la extinción del contrato. Destaca la posibilidad de utilizar el contrato temporal de fomento del empleo, regulado en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, con las peculiaridades que recoge la propia Ley.

El Anteproyecto de Ley de Empresas de inserción fue sometido a dictamen del Consejo Económico y Social[184]. El CES entendió necesaria y oportuna la elaboración de una norma estatal de esta naturaleza y formuló una valoración globalmente positiva acerca del Anteproyecto, sin perjuicio de expresar determinadas observaciones al mismo.

Por último, cabe hacer mención a determinadas medidas introducidas en relación a un ámbito específico como es la contratación del sec-

[184] Dictamen CES 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la Regulación del régimen de las empresas de inserción. Aprobado en sesión del Pleno de 20 de junio de 2007.

tor público. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público ha establecido, como potestad de los órganos de contratación, la posibilidad de introducir preferencias en la adjudicación de contratos para las empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social, siempre que se dé igualdad de condiciones con las ofertas económicamente más ventajosas. Esta misma posibilidad se ha establecido, en relación

RECUADRO II-12

OBSERVACIONES DEL CES AL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL RÉGIMEN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

(Dictamen 6/2007)

Principales observaciones generales

- Se valora positivamente que las empresas de inserción se contemplen como una transición hacia el empleo ordinario y recomienda mantener la congruencia con este principio general de transitoriedad, eliminando la posibilidad de contratos indefinidos como modalidad de contratación de los trabajadores en situación de exclusión social.
- Valoración positiva de la delimitación que se lleva a cabo de los trabajadores que podrán ser contratados por las empresas de inserción. El CES considera que resulta necesario diferenciar este concreto instrumento de inserción sociolaboral, estrechamente vinculado a las políticas de inclusión y por ello dirigido a aquellas personas inmersas en una situación de exclusión social, de los instrumentos más generales de las políticas activas de empleo, que se dirigen a promover la ocupación de partes más amplias de la población cuyas dificultades para acceder al mercado de trabajo no derivan de ese tipo de circunstancias personales.
- Subraya la importancia que revisten los instrumentos de coordinación entre las Administraciones públicas para el cumplimiento de los fines de la Ley.

Principales observaciones particulares

- Se entiende necesario completar el fundamento constitucional de la norma con la mención de otros derechos y principios constitucionales, como el derecho al trabajo y a los beneficios de la Seguridad Social de los penados (artículo 25.2 CE) y el mandato a los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo y que garantice la formación y readaptación profesionales (artículo 40 CE).
- No parece correcto regular los requisitos que habrán de reunir las empresas de inserción con el carácter de requisitos mínimos, dado el carácter laboral de la norma que se proyecta, que excluye la posibilidad de legislación complementaria. Por otro lado, valora positivamente que se fijen unos umbrales mínimos de trabajadores en proceso de inserción como requisito para este tipo de empresas, pero considera aconsejable arbitrar mecanismos que faciliten el cumplimiento de este requisito.
- En cuanto a la calificación de una empresa como de inserción, se aconseja introducir una fase de calificación provisional y otra definitiva por las dificultades que puedan surgir en el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos. Considera necesario establecer con claridad los mecanismos y los órganos de control de las obligaciones que con carácter periódico deberán cumplir las empresas de inserción.
- Sobre el derecho del trabajador en inserción a ausentarse del trabajo por determinados motivos, previo aviso y justificación, a juicio del CES, debe entenderse que las actividades que dan lugar a las ausencias serán las previstas en el itinerario personalizado de inserción del trabajador con las pautas que en el mismo se establezcan.
- Se recomienda establecer una duración mínima de las prórrogas del contrato temporal de fomento del empleo, cuando se concierte por una duración inferior a la máxima prevista.
- Se considera necesaria una mayor concreción sobre el alcance de las competencias, en concreto de las labores de coordinación, de los órganos encargados de la evaluación y seguimiento de la norma, el Consejo para el Fomento de la Economía Social y el Consejo General del Servicio Público de Empleo Estatal.

con el empleo de discapacitados, para las empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tengan en su plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al 2 por 100[185].

2.4.5. **Reformas estatutarias**

Los dos últimos años han sido, en lo que a reformas de Estatutos de autonomía se refiere, muy intensos. En 2006 se aprobaron las reformas del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril) y la del Estatuto de autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio). Ya en 2007 se aprobaron las reformas del Estatuto de autonomía de Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), la del Estatuto de autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), la del Estatuto de autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y finalmente la del Estatuto de autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre)[186]. Dichas reformas estatutarias incorporan diversas novedades en múltiples ámbitos, entre ellos en el ámbito sociolaboral (cuadro II-61).

Los nuevos Estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón recogen competencias ejecutivas en materia de trabajo y relaciones laborales y, al mismo tiempo, como una de las novedades más importantes por el significado y los efectos que puede tener, atribuyen a la Administración autonómica la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo relaciona-

[185] Asimismo, dicha Ley ha introducido la posibilidad de reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando se cumplan determinadas condiciones en relación con los trabajadores con discapacidad afectados. El CES, en su Dictamen 4/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público, había recordado el deber de los poderes públicos de poner en práctica políticas sociales incluyentes y de promover la inserción laboral de las personas con especiales dificultades derivadas de la discapacidad, a través de los distintos mecanismos que preveía el Anteproyecto, tales como preferencias y reservas.

[186] Las reformas de los Estatutos de autonomía de las Islas Canarias y de Castilla-La Mancha, cuyas propuestas de reforma fueron aprobadas por sus correspondientes Parlamentos autonómicos el 13 de septiembre de 2006 y el 29 de enero de 2007 respectivamente, están a la espera de su aprobación definitiva por las Cortes.

do con esta materia en el ámbito de su territorio. A tal fin, establecen la dependencia orgánica y funcional de los funcionarios de los cuerpos correspondientes respecto de la administración autonómica. Es importante destacar, no obstante, que el resultado y los efectos de esta atribución, en relación con un órgano fundamental de control en materia sociolaboral como la ITSS, van a depender del eficaz funcionamiento de las estructuras y los procedimientos de cooperación en este terreno entre el Estado y las comunidades autónomas. En este sentido, los citados Estatutos prevén el establecimiento de garantías en el ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social a través de mecanismos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas[187], a cuyo desarrollo y puesta en funcionamiento habrá que esperar para valorar el impacto de estas medidas descentralizadoras.

Otro ámbito de novedades importantes que han afectado al reparto de las competencias de ejecución entre la Administración central y las de las comunidades autónomas en materia laboral es el relativo a la inmigración. Los nuevos Estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía asumen, por primera vez, la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones iniciales de trabajo a extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en el territorio de la comunidad autónoma. Dicha competencia incluye la tramitación y resolución tanto de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, como de los recursos presentados en relación a estos expedientes y la aplicación del régimen de inspección y sanción[188]. Una vez más, las previsiones estatutarias establecen que el ejercicio de esta nueva competencia se llevará a cabo, en todo momento, en necesaria coordinación con las que corresponden al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros.

---

[187] Los Estatutos andaluz y aragonés prevén, más específicamente, que las competencias del Estado y de la comunidad autónoma se ejercerán de forma coordinada, conforme a los planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos.

[188] El Estatuto de autonomía de Baleares, por su parte, atribuye a la comunidad autónoma la función ejecutiva sobre la inmigración «en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado». A su vez, el nuevo Estatuto de autonomía de Castilla y León establece la asunción de competencias ejecutivas, siempre en necesaria colaboración con el Estado, en cuanto a la fijación de las necesidades del mercado laboral que determinen la concesión de las autorizaciones administrativas iniciales de trabajo a los extranjeros.

CUADRO II-61

PRINCIPALES NOVEDADES EN MATERIA SOCIAL Y LABORAL DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS AUTONÓMICAS APROBADAS EN 2006-2007

Comunidades autónomas	Ámbitos				
	Inmigración	Empleo, trabajo y relaciones laborales	Políticas económico-sociales	Políticas sociales	Seguridad Social
Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)	• Velará por los derechos y la atención social de los inmigrantes (ver Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma en Políticas Sociales).	• Competencia exclusiva(si lo establece así el Estatuto o si se desarrolla posteriormente por Ley orgánica) en cuanto a la gestión de las funciones del servicio público de empleo Estatal en materia de ocupación y formación profesional y además en cuanto a la formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar, encomendados al Instituto Social de la Marina (aparece reflejado por primera vez).	• Se continúa con un panorama homogéneo.	• Desarrollo extenso y pormenorizado, sin cambios competenciales relevantes, en esta materia (género, igualdad, dependencia, etc.). • Regulación por Ley de su Parlamento de una Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma. como expresión del espacio cívico de convivencia social de los ciudadanos.Velará por la igualdad de géneros, la familia, los discapacitados, dependientes, por los derechos y la atención social de los inmigrantes, etc. • Contiene por primera vez una extensa declaración de derechos y libertades de los ciudadanos, efectiva dentro del ámbito de su territorio.	• Se continúa con un panorama homogéneo.
Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) Inmigración	• Competencia ejecutiva para dar la autorización inicial de trabajo (sólo en dicha comunidad autónoma) a extranjeros.	• Función Pública de la Inspección: competencias ejecutivas (sólo en dicha comunidad autónoma). • Espacio Catalán de Relaciones Laborales para el diálogo social, la concertación, la negociación colectiva, la mediación y el arbitraje. • Competencia en la ejecución de la legislación básica del Estado en cuanto a la preservación de la salud y seguridad laboral y a la prevención de riesgos laborales.(se contempla por primera vez, pero no hay cambio competencial). • Competencia ejecutiva de la legislación Estatal en políticas activas de ocupación y formación ocupacional y continua, así como de la gestión de las subvenciones correspondientes (aparece reflejado por primera vez pero no hay cambio competencial).	• Se continúa con un panorama homogéneo.	• Desarrollo extenso y pormenorizado pero sin cambios competenciales relevantes, en esta materia (género, igualdad, dependencia, etc.). • Contiene por primera vez una extensa declaración de derechos y libertades de los ciudadanos, efectiva dentro del ámbito de su territorio.	• Competencia exclusiva en prestaciones o complementos económicos asistenciales no contributivos. • Competencia en el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, en el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas, todo ello respetando los principios de unidad económico-patrimonial y de solidaridad financiera.

CUADRO II-61 *(continuación)*

PRINCIPALES NOVEDADES EN MATERIA SOCIAL Y LABORAL DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS AUTONÓMICAS APROBADAS EN 2006-2007

Comunidades autónomas	Ámbitos				
	Inmigración	Empleo, trabajo y relaciones laborales	Políticas económico-sociales	Políticas sociales	Seguridad Social
Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero)	• Competencia exclusiva en la integración social y económica del inmigrante.	• Competencias ejecutivas de la legislación Estatal en la formación profesional continua (aparece reflejado por primera vez pero no hay cambio competencial).	• Se continúa con un panorama homogéneo.	• Desarrollo extenso y pormenorizado pero sin cambios competenciales relevantes, en esta materia (género, igualdad, dependencia, etc.). • Regulación por Ley por parte del parlamento de una Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma. como expresión del espacio cívico de convivencia social de los ciudadanos.	• Competencia exclusiva en prestaciones o complementos económicos asistenciales no contributivos.
Andalucia (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo)	• Competencia ejecutiva para dar la autorización inicial de trabajo (sólo en dicha comunidad autónoma) a extranjeros.	• Función Pública de la Inspección: competencias ejecutivas de la legislación básica del Estado (sólo en dicha comunidad autónoma). • Competencia en la ejecución de la legislación básica del Estado en cuanto a la preservación de la salud y seguridad laboral y a la prevención de riesgos laborales.(se contempla por primera vez, pero no hay cambio competencial). • Competencia ejecutiva de la legislación Estatal en políticas activas de ocupación y formación ocupacional y continua, así como de la gestión de las subvenciones correspondientes (aparece reflejado por primera vez pero no hay cambio competencial).	• Se continúa con un panorama homogéneo.	• Desarrollo extenso y pormenorizado pero sin cambios competenciales relevantes, en esta materia (género, igualdad, dependencia, etc.). En el plano de la igualdad se garantiza la "paridad" entre ambos sexos en cargos públicos autonómicos de gran relevancia institucional . • Contiene por primera vez una extensa declaración de derechos y libertades de los ciudadanos, efectiva dentro del ámbito de su territorio.	• Competencia exclusiva en prestaciones o complementos económicos asistenciales no contributivos.
Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril)	• Competencias en el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado para el establecimiento de medidas necesarias para una adecuada integración social, laboral y económica de los inmigrantes.	• Función Pública de la Inspección: competencias ejecutivas de la legislación básica del Estado (sólo en su territorio). • Competencia en la ejecución de la legislación básica del Estado en cuanto a la preservación de la salud y seguridad laboral. y a la prevención de riesgos laborales (se contempla por primera vez, pero no hay cambio competencial).	• Se continúa con un panorama homogéneo.	• Desarrollo extenso y pormenorizado pero sin cambios competenciales relevantes, en esta materia (género, igualdad, dependencia, etc.).	• Se continúa con un panorama homogéneo.

CUADRO II-61 *(continuación)*

PRINCIPALES NOVEDADES EN MATERIA SOCIAL Y LABORAL DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS AUTONÓMICAS APROBADAS EN 2006-2007

Comunidades autónomas	Ámbitos				
	Inmigración	Empleo, trabajo y relaciones laborales	Políticas económico-sociales	Políticas sociales	Seguridad Social
Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre)	• Competencias ejecutivas de legislación del Estado al fijar, en colaboración con este, necesidades del mercado laboral que determinen la concesión de las autorizaciones de trabajo a extranjeros.	• Competencia en la ejecución de la legislación básica del Estado en cuanto a la preservación de la salud y seguridad laboral y a la prevención de riesgos laborales (se contempla por primera vez, pero no hay cambio competencial).	• Para el fomento del dialogo social entre todos los interlocutores sociales como fuente de progreso económico y social, se podrá crear un Consejo del Diálogo Social para esta comunidad autónoma.	• Desarrollo extenso y pormenorizado pero sin cambios competenciales relevantes, en esta materia (género, igualdad, dependencia, etc.).	• Se continúa con un panorama homogéneo.

Fuente: Elaboración propia.

De nuevo, sin embargo, cabe llamar la atención sobre la importancia y los efectos que potencialmente pueden revestir cambios competenciales de esta naturaleza. En este sentido, además de asegurarse la coordinación con las competencias más generales en materia de entrada y residencia que corresponden al Estado, sería deseable garantizar una aplicación coherente en todo el territorio nacional de los instrumentos y de los cauces previstos, con origen en el diálogo social, para el acceso de los extranjeros al mercado de trabajo.

Otra materia en la que se registran novedades es la relativa a la formación profesional continua. Los nuevos Estatutos de Andalucía, Valencia, Cataluña e Islas Baleares han incorporado esta materia en sus respectivos articulados, a fin de ejercer las competencias ejecutivas plasmadas en sus textos sobre dicha materia y evitar conflictos competenciales, tras la polémica suscitada en su día en torno a la titularidad de dichas competencias y la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en relación a la misma[189].

Algo similar ha ocurrido, en un ámbito conexo a las políticas de protección social e inclusión social, en materia de prestaciones económicas de carácter asistencial, como complemento a las pensiones del sistema público de protección social. Los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía asumen la competencia exclusiva en relación a las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias «de otros sistemas de previsión pública»[190]. Sucede que dichos Estatutos recogen esta competencia entre los preceptos relativos a las materias de servicios sociales, voluntariado, menores y familias. En relación con esta materia, cabe recordar la controversia suscitada en su día tras la aprobación, por parte de la Junta de Andalucía, de ayudas económicas a favor de los beneficiarios de pensiones de jubilación e invalidez no contributivas, y del conflicto de

[189] STC 95/2002, STC 190/2002, en resolución de un conflicto de competencia entre el Estado y Galicia, y SSTC 228/2003 y 230/ 2003, estas últimas acerca de conflictos de competencia entre el Estado y Cataluña. En aplicación de dicha doctrina, corresponde a las comunidades autónomas la gestión de esta materia en el ámbito de su territorio, debiendo ponerse a disposición de éstas la financiación que a cada una de ellas corresponda según criterios objetivos.

[190] Artículo 166.1.a) del Estatuto de Cataluña y artículo 61.1.a) del Estatuto de Andalucía. Por su parte, el Estatuto balear recoge, como competencia asimismo exclusiva, los «complementos de la Seguridad Social no contributiva» (artículo 30.15), precisión que no se encuentra en los anteriores.

competencia planteado por el Gobierno en relación a la norma que las establecía, dilucidados por el Tribunal Constitucional a favor del reconocimiento de la competencia autonómica[191].

Aludiendo a otras novedades estatutarias en materia de trabajo y relaciones laborales, si bien ya sin incidencia en el plano competencial, en varios de los nuevos Estatutos de Autonomía, concretamente los de Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla y León, adquiere una mayor presencia la materia de prevención de riesgos laborales y la preservación de la salud y la seguridad en el trabajo, ya que aparecen por primera vez contemplados como tales en sus respectivos textos.

Como aspecto también novedoso, diversos Estatutos, entre ellos los de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía e Islas Baleares, recogen extensas declaraciones de derechos y libertades que contemplan multitud de materias, como por ejemplo las relativas al trabajo y a los derechos sociales. Declaraciones que se configuran de manera exclusivamente programática, con una finalidad de promoción e impulso de políticas favorecedoras de estos derechos[192].

También en el ámbito de las políticas sociales, una nota común a las distintas reformas estatutarias son las extensas referencias que se recogen en relación con la promoción, impulso y adopción de medidas en políticas de igualdad, dependencia, mujer, violencia de género, familia y menores, como más destacadas.

Por último, en materia de Seguridad Social, los nuevos Estatutos de Autonomía presentan un panorama competencial homogéneo. Todos ellos asumen las competencias en el desarrollo legislativo y en la ejecución de la legislación básica estatal, a excepción del régimen económico, en el que sólo tienen competencias ejecutivas de

[191] Véase la STC 239/2002 de 11 de diciembre. El conflicto consistía en dilucidar la naturaleza de dicha prestación y su incardinación en el ámbito de la Seguridad Social, como competencia estatal, o en el de la asistencia social, como competencia de las comunidades autónomas.

[192] Los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares impulsan por primera vez la regulación por Ley de sendas «Cartas de Derechos Sociales» que se presentan como fuente de la expresión del espacio cívico de convivencia social de los ciudadanos. Estos textos contendrán el conjunto de principios, derechos y directrices que informan la actuación de las Administraciones públicas autonómicas en el campo de la política social.

gestión, en virtud de los principios de unidad económico-patrimonial del sistema de Seguridad Social y de solidaridad financiera[193].

2.5. Prevención de riesgos laborales

2.5.1. Nuevos instrumentos e iniciativas

La evolución de la siniestralidad laboral en 2007 parece confirmar la tendencia de mejora que se ha venido observando en los últimos años en la incidencia de los accidentes de trabajo, como consecuencia de la actuación de las empresas y los trabajadores y de los profundos cambios que ha experimentado la prevención de riesgos laborales en el marco de los instrumentos normativos, institucionales y de políticas y medidas de actuación, cambios, que, en gran medida, se han impulsado en el marco del diálogo social entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno.

A estos cambios se han sumado, en 2007, nuevos avances que pivotan en torno a la aprobación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, como programa estructurado de las medidas y acciones que deberán acometerse en los próximos años en este terreno. Dicha Estrategia, en coherencia con la Estrategia Europea, debe aportar un importante valor añadido de cara a extender e integrar la cultura preventiva en la sociedad, en las empresas y entre los trabajadores, lograr un alto nivel de seguridad en el trabajo, mejorar la salud laboral de los trabajadores y reducir las cifras de siniestralidad, para lo que resulta imprescindible un papel promocional y de vigilancia por parte de las Administraciones y la respuesta activa de los empresarios y los trabajadores.

Primer año de vigencia de la Estrategia Europea

En febrero de 2007 la Comisión Europea hizo pública la Nueva Estrategia Comunitaria para la Seguridad y la Salud en el Trabajo para el periodo 2007-2012. En los últimos años se ha registrado en la Unión Europea una tendencia a la reducción de las cifras de siniestralidad[194] y

[193] El nuevo Estatuto catalán recoge, entre las competencias compartidas con el Estado en el ámbito de la Seguridad Social, y respetando los principios de unidad económico-patrimonial y de solidaridad financiera, el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas.

[194] Durante el periodo 2000-2004 la tasa de accidentes mortales en la UE-15 disminuyó en un 17 por 100.

la Nueva Estrategia sitúa como objetivo global consolidar dicha tendencia, con un objetivo cuantificado de reducción de la incidencia de los accidentes de trabajo en un 25 por 100 en el conjunto de la Unión Europea. Para ello, se establecen como principales objetivos el favorecer la aplicación adecuada de la legislación europea, simplificar para las pymes las exigencias, especialmente las de carácter burocrático, fomentar la puesta en práctica de las estrategias nacionales, fomentar los cambios de comportamiento entre los trabajadores, animar a los empresarios en la toma de medidas que fomenten la salud, trabajar en los métodos de identificación y evaluación de nuevos riesgos potenciales y mejorar el sistema de seguimiento de los progresos.

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo

Entre los avances más relevantes destaca la aprobación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, elaborada en el marco del diálogo social con el consenso de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La Estrategia establece el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales para el periodo 2007-2012, señalando como objetivos estratégicos la reducción en un 25 por 100 de los índices de siniestralidad en los próximos cinco años, con el fin de que España se aproxime a los valores medios de la Unión Europea, así como la mejora continua y progresiva de los niveles de seguridad y salud en el trabajo.

La Estrategia se articula en torno a una serie de objetivos operativos que apuntan a actuar en las distintas áreas que tienen incidencia en la seguridad y la salud laboral, entre otras, la formación y educación preventiva en todos los niveles educativos, la organización de la prevención en la empresa, la simplificación de la normativa, la investigación en materia preventiva , y la implicación de los empresarios y los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo.

Atendiendo a los actores principales que deberán llevar a cabo las actuaciones, se estructuran, en primer lugar, los objetivos para la mejora de los sistemas de prevención en las empresas, cuyos destinatarios principales son los propios empresarios y trabajadores y sus organizaciones representativas, así como el sector de la prevención en general; en segundo lugar, se formulan los objetivos que guiarán las políticas públicas con incidencia en la prevención de riesgos laborales, de coordinación de dichas políticas y de refuerzo de las instituciones públicas dedicadas a la prevención, objetivos que, por tanto, deberán ser impulsados por parte de los poderes públicos.

Se prevé adoptar una amplia batería de medidas en diversos ámbitos, como, entre otras, la posibilidad de establecer sistemas de reducción de cotizaciones a la Seguridad Social por contingencias profesionales para aquellas empresas que acrediten unos índices de siniestralidad inferiores al promedio de su sector de actividad, la puesta en marcha de un «Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos» o la negociación en los convenios sectoriales de órganos específicos formados por representantes de los trabajadores y de los empresarios para el desarrollo de programas con el objetivo de divulgar e informar de los riesgos profesionales existentes en el sector, así como sobre los derechos y las obligaciones preventivas del empresario y de los trabajadores, y la promoción de actuaciones preventivas. Otras suponen profundizar o continuar con líneas de actuación ya operativas como los programas específicos de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención dirigidos, prioritariamente, a empresas o actividades que presentan unos más altos índices de siniestralidad o que, en los últimos tres años, hayan tenido más de un accidente grave, muy grave o mortal.

Cabe citar, asimismo, entre otras medidas, el fomento de la modalidad preventiva del trabajador designado, sobre todo en las microempresas, o aquéllas orientadas a apoyar el cumplimiento voluntario de las normas de prevención, como la simplificación de trámites y el asesoramiento a las pymes, la concesión de bonificaciones en la cotización o los incentivos y apoyo técnico preventivo a las microempresas. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en aplicación de lo previsto en el objetivo 1 de la Estrategia, ha aprobado los criterios para desarrollar un plan experimental de reducción voluntaria de accidentes de trabajo en empresas de hasta 50 trabajadores, como regla general[195] (Plan PREVEA), que comenzará a desarrollarse en 2008, con una participación de la Inspección de Trabajo compartida con las Autoridades Laborales de las comunidades autónomas y Mutuas de Accidentes de Trabajo y que consiste en la asunción por las empresas que se incorporen de un compromiso de llevar a cabo unos programas de actuación dirigidos a reducir la siniestralidad de la misma durante un periodo de dos años.

[195] También podrán acogerse empresas de mayor tamaño en determinados supuestos.

RECUADRO II-13

OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012

A. Objetivos marcados para la mejora de los sistemas de prevención en las empresas

1. Lograr un mejor cumplimiento de la normativa, especialmente en pymes.

- Adopción de medidas para favorecer el cumplimiento de la normativa por pymes y microempresas: realización de planes de forma simplificada; dispensa de la obligación de auditoría en ciertos supuestos; desarrollo por el empresario de la actividad de prevención en empresas de menos de 10 trabajadores; asesoramiento público al empresario; desarrollo del Plan PREVEA a partir de 2008; fomento de la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo; elaboración de una guía por el INSHT.
- Desarrollo reglamentario de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción. Creación de certificación para empresas y cartilla profesional para trabajadores.
- Sistemas de reducción de las cotizaciones por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y contingencias profesionales, previa acreditación de un índice de siniestralidad por debajo del promedio del sector.
- Desarrollo por las comunidades autónomas de programas de vigilancia de cumplimiento de la normativa. Impulso al Plan de Acciones Prioritarias para la reducción de la siniestralidad.
- Planes de seguimiento de sectores que recurren habitualmente a la subcontratación.
- Medidas que garanticen derechos de los trabajadores autónomos a la protección de su salud y seguridad en el trabajo.
- Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos.
- Adaptación permanente de mecanismos de prevención.

2. Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención e incentivar los recursos preventivos propios de la empresa.

- Potenciar la existencia de recursos preventivos propios: bonificaciones en la cotización de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ligadas a criterios de calidad y resultados; bonificaciones para contratación de trabajadores dedicados a tareas preventivas; posibilidad de subcontratar medios puntuales; formación de trabajadores en prevención en sus propias empresas.
- Favorecer la eficacia y calidad de los servicios de prevención mancomunados.
- Establecer criterios de calidad y sistemas de evaluación de los servicios de prevención ajena.
- Favorecer la calidad de entidades formativas y auditoras. Establecer criterios de acreditación o desacreditación de los servicios de prevención.
- Las comunidades autónomas podrán suscribir convenios de colaboración con las organizaciones representativas de los servicios de prevención ajenos.
- Atención reforzada de la vigilancia de la salud y la especialidad de medicina del trabajo.

3. Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de empresarios y trabajadores en la mejora de la salud y seguridad en el trabajo.

- Crear órganos paritarios sectoriales mediante negociación colectiva para la promoción de la salud y seguridad en el trabajo en empresas de entre 6 y 50 trabajadores sin representación sindical. Criterios de prioridad: tasas de siniestralidad, dificultades para la acción preventiva... Subsidiariamente, promover en ámbito territorial acuerdos tripartitos entre organizaciones empresariales y sindicales y comunidades autónomas.
- Incentivos, apoyo técnico preventivo a empresas de menos de 6 trabajadores.
- Promover la implicación de los representantes de los trabajadores: en empresas de más de 50 trabajadores en la organización y desarrollo de la prevención de los riesgos laborales en la empresa.
- Promover en el marco de la negociación colectiva la implicación de los trabajadores en el cumplimiento responsable de sus obligaciones preventivas.
- Promover la constitución de comisiones tripartitas en grandes obras públicas.
- Establecer mecanismos para satisfacción de responsabilidad civil derivada de accidentes cuyo responsable sea un empresario insolvente.

B. Objetivos marcados para coordinar las políticas públicas y reforzar las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales.

4. Desarrollar y consolidar la cultura de la prevención de riesgos en la sociedad

- Papel activo de la política educativa en la concienciación de los ciudadanos.
- Campañas de concienciación anuales para reducir la siniestralidad laboral.
- Fomentar la celebración de convenios de colaboración con los medios de comunicación.

RECUADRO II-13 *(Continuación)*

OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012

5. *Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo.*
   - Puesta en marcha de un Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo; realización periódica de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo; nuevo apartado en la Memoria anual de actividades de la ITSS sobre dificultades para el cumplimiento de la normativa; elaboración de guías de síntomas y patologías relacionados con agentes causantes de enfermedades profesionales.
   - Presentación pública trimestral de los datos sobre siniestralidad y enfermedades profesionales.
   - Orientar las actividades de I+D+i en esta materia hacia el conocimiento de riesgos laborales emergentes.
6. *Potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales.*
   - Potenciar la incorporación de la materia en programas oficiales desde la educación infantil.
   - Transversalidad de la prevención en todos los títulos de Formación Profesional reglada.
   - Integración de contenidos preventivos en currícula de titulaciones universitarias relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo. Promover la formación de posgrado en la materia.
   - Transversalidad de la prevención en el desarrollo del nuevo Sistema de Formación para el Empleo.
   - Promover el acceso a la formación de trabajadores autónomos.
   - Soluciones urgentes para atender déficit de profesionales con funciones de nivel intermedio.
   - Elaborar un Plan nacional de formación en prevención de riesgos laborales.
7. *Reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales.*
   - Reformar y reforzar el INSHT potenciando su función investigadora, incrementando su capacidad de asistencia técnica y mejorando la cooperación con las comunidades autónomas.
   - Incrementar el número de inspectores de trabajo hasta alcanzar la ratio media de la UE –15.
   - Estudiar medidas que faciliten una rápida recaudación de las sanciones impuestas.
   - Impulsar la actividad de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.
   - Campaña informativa sobre las actividades preventivas que pueden realizar las mutuas.
8. *Mejorar la participación institucional y la coordinación de las Administraciones públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales.*
   - Adoptar medidas para configurar la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como foro de concertación y diálogo en relación a las políticas de prevención.
   - Se creará la Comisión Técnica Mixta entre INSHT y las comunidades autónomas competentes en prevención.
   - Se intensificará la coordinación entre la fiscalía especializada en seguridad y salud en el trabajo, las autoridades laborales de las comunidades autónomas y la ITSS.

Fuente: Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.

Asimismo, se reforzará institucionalmente la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, destacando su papel en la promoción del cumplimiento de la normativa por parte de las pymes, y favoreciendo la mayor implicación de las comunidades autónomas en las acciones que la Fundación desarrolle.

Finalmente, la Estrategia prevé la elaboración de un Plan de acción para la ejecución de las medidas, así como su revisión intermedia en 2010. Por su parte, la Comisión Nacional de Seguridad y

Salud en el Trabajo tendrá como cometido realizar un seguimiento de las acciones y evaluar el cumplimiento de los objetivos marcados.

Medidas en el ámbito sancionador

Una orientación de signo estratégico en las políticas de prevención de riesgos laborales pasa por fomentar la integración de la actividad preventiva en las empresas y estimular el cumplimiento voluntario de las normas y de las medidas de prevención, enfoque que tiene reflejo en una parte importante de las medidas contenidas en la Estrategia 2007-2012.

No obstante, junto a las políticas de estímulo, también se han aprobado en 2007 otras medidas que pretenden reforzar la vertiente coercitiva del cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, centrándose en medidas relacionadas con el derecho sancionador.

A este enfoque responde la aprobación del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, desarrollando aspectos de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social y en la ley de prevención de riesgos laborales.

El nuevo Real Decreto, elaborado previa consulta a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, establece que el procedimiento para hacer públicas las sanciones se iniciará de oficio mediante propuesta contenida en acta de infracción de la Inspección de Trabajo, en la cual se hará constar que la sanción será hecha pública. Una vez firmes, las sanciones se publicarán en el Boletín Oficial del Estado o de la comunidad autónoma, según el ámbito de competencia, en un plazo no superior a tres meses. Al mismo tiempo, se prevé crear, a partir de los datos obtenidos, un registro de consulta pública que se habilitará en cada una de las Administraciones competentes y que en cualquier momento podrá ser requerido por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por otro lado, en el ámbito judicial y administrativo cabe mencionar la firma, en el mes de septiembre, de un protocolo marco de colaboración para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias suscrito por los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales e Interior, el Consejo General del Poder

Judicial y la Fiscalía General del Estado. Entre sus objetivos principales están la mejora de la coordinación entre los sujetos implicados en la detección e investigación de los accidentes graves, muy graves y mortales, mejorando la comunicación entre la Administración de Justicia y los órganos administrativos, y el fomento de la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores.

Medidas en materia de Seguridad Social

La Ley 40/2007[196] de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social ha introducido diversos coeficientes reductores de la edad de jubilación atendiendo a la siniestralidad del sector, la penosidad, la peligrosidad y toxicidad de las condiciones de trabajo, así como a las exigencias físicas requeridas en el desarrollo de la actividad laboral. La Ley, que deja al desarrollo reglamentario el procedimiento general que habrá de seguirse, señala que sólo procederá la aplicación de dichos coeficientes reductores cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo.

Asimismo, en su disposición adicional sexta, la Ley dio un plazo de un año al Gobierno para que modifique la normativa que regula la protección de los trabajadores expuestos a enfermedades profesionales y señala que se establecerán reducciones en la cotización a la Seguridad Social de los mismos cuando la enfermedad se encuentre en un grado que no dé origen a prestación económica y el trabajador sea destinado a un puesto de trabajo alternativo y compatible con su estado de salud.

Nuevos instrumentos en el sector de la construcción: el desarrollo reglamentario de la Ley 32/2006

Junto a instrumentos de carácter más horizontal o de ámbito general, destaca, en un ambito sectorial específico, la aprobación del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006 de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, desarrollo que había sido incluido en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Si bien el objeto primordial del Real Decreto 1109/2007 radica en regular determinados aspectos de la Ley necesitados de desarrollo

[196] La disposición adicional segunda de la Ley incorpora una nueva disposición adicional cuadragésima quinta en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

reglamentario, como el régimen de funcionamiento de los registros de empresas acreditadas; el libro de subcontratación; las reglas de cómputo de los porcentajes de trabajadores indefinidos fijados en la Ley y la simplificación documental de obligaciones, cabe hacer referencia a aquellos elementos más específicamente vinculados a la prevención de riesgos laborales.

Así, en relación con el libro de subcontratación se regula, entre otros aspectos, el acceso a su información por parte del coordinador de seguridad y salud y de los representantes de los trabajadores.

Destacar, asimismo, la llamada que contiene a la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, que podrá establecer programas formativos y contenidos específicos para los trabajos de cada especialidad, incluidos los referidos al personal que ejerce funciones de dirección, así como para el establecimiento de un sistema de acreditación de la formación recibida por el trabajador en materia de prevención dentro del sector.

Por último, el Reglamento de la Ley de Subcontratación lleva a cabo determinadas modificaciones en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las Disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, en materia de obligaciones de notificación de incidencias por el coordinador de seguridad y salud, y en materia de obligaciones de aviso por el promotor a la autoridad laboral previamente al inicio de los trabajos.

2.5.2. **Avances en la prevención de riesgos laborales**

VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo

En noviembre de 2007 se publicó la sexta Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (VI ENCT), realizada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y cuyo trabajo de campo se realizó entre diciembre de 2006 y abril de 2007. La Encuesta pretende acercarse a las condiciones de trabajo y elementos del entorno laboral que influyen en la salud y la seguridad de los trabajadores, los posibles riesgos y el nivel de exposición a los mismos, así como estimar la actividad preventiva de las empresas. El análisis conjunto de estos indicadores permite sondear la evolución del sistema preventivo y su nivel de implantación.

Con anterioridad, y con el fin de adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo, el INSHT ejecutó en 2005 una encuesta piloto[197] que introducía algunas novedades en la metodología del estudio respecto a la anterior edición[198], como la realización de las entrevistas personales en el domicilio de los trabajadores y no en el centro de trabajo, como anteriormente. Tras el análisis comparativo entre la encuesta piloto de 2005 y la quinta edición de la ENCT, se comprobó además que existían diferencias estadísticamente significativas en las respuestas dadas por los trabajadores en su centro de trabajo y los entrevistados en su domicilio, tendiendo los trabajadores entrevistados en su propio centro de trabajo a juzgar de manera más benévola sus condiciones de trabajo que los entrevistados en su domicilio.

También fueron encuestados en 2007 los trabajadores del sector agrario y de la minería, que quedaron excluidos en la anterior. En cambio, la Encuesta de 2007 se dirigió únicamente a trabajadores, no siendo entrevistados los responsables de empresas, como en anteriores estudios[199], aunque el INSHT prevé realizar a lo largo de 2008 una segunda fase del estudio, dirigido esta vez a dichos responsables, en la que es previsible que se aborden cuestiones como la integración de la prevención de riesgos por sectores de actividad, el análisis de las actividades concretas de prevención contratadas con los servicios de prevención ajenos y otras muchas relacionadas con la organización de la prevención que no son tratadas en la Encuesta de 2007.

La nueva metodología, por una parte, capta las condiciones de seguridad en el trabajo de un mayor número de colectivos de trabajadores pero, sin embargo, interrumpe la serie histórica iniciada con

[197] El INSHT tomó esta iniciativa tras observar los resultados de un estudio comparado que llevó a cabo de encuestas realizadas en otros países y que reunían las mismas características que la ENCT española. También influyeron en la adopción de los cambios metodológicos las opiniones expresadas desde diferentes ámbitos científico-sociales que insistían en posibles sesgos derivados del lugar en que se realiza la entrevista. La realización de la entrevista en el domicilio del trabajador permite acceder a ciertos colectivos de trabajadores (por ejemplo, trabajadores de baja y trabajadores con horarios nocturnos). Además, se comprobó que se captaban con mayor frecuencia y con diferencias estadísticamente significativas determinados colectivos de trabajadores como los temporales o los trabajadores extranjeros.

[198] Véanse resultados de la quinta edición de la ENCT en la Memoria del CES de 2004.

[199] En 2007 fueron preguntados 11.054 trabajadores, frente a los 9.290 trabajadores y 4.054 responsables de empresa encuestados en 2003.

la primera edición de la Encuesta en 1987. La sexta edición de la Encuesta en 2007 se realizó teniendo en cuenta los resultados de la encuesta piloto de 2005 e incorporando las novedades metodológicas que la misma contenía, lo que dificulta una comparación estricta entre ésta y las anteriores ediciones.

Organización y actividades preventivas

Los resultados de la Encuesta apuntan la mejora progresiva de determinadas cuestiones relacionadas con la actividad preventiva desarrollada por las empresas, aunque quedan aspectos susceptibles de mejora.

Entre los datos positivos que refleja la Encuesta, se encuentra el aumento progresivo en los últimos años en la implantación de servicios de prevención propios (15,8 por 100 en 2007 frente a 9,8 por 100 en 2003 y 5,3 por 100 en 1999), siguiendo así una de las líneas de actuación planteadas en el objetivo 2 de la Estrategia Española 2007-2012, que alienta la constitución de un mayor número de servicios de prevención propios en las empresas.

No obstante, los resultados de la Encuesta señalan que casi un 30 por 100 de los entrevistados desconoce los recursos preventivos de los que dispone su empresa y el 13 por 100 niega la existencia de los mismos en su lugar de trabajo[200], por lo que se ha de seguir incidiendo en la mejora de la cultura preventiva desde el lado de la información a los propios trabajadores.

El 55 por 100 de los entrevistados indica que en su centro de trabajo está designado el delegado de prevención, llegando al 85 por 100 en empresas de más de 250 trabajadores

Atendiendo al tamaño de la plantilla, los servicios de prevención ajenos son los más utilizados en las microempresas de menos de 10 trabajadores y las pymes. En el caso de las microempresas, llama la atención que el 27,6 por 100 de los encuestados desconozca de qué recursos dispone y el 25 por 100 considere que no existe ningún

[200] Ambas respuestas pueden deberse a una efectiva inexistencia de actividades preventivas, pero también pueden poner de manifiesto una escasez de información al respecto e incluso la falta de interés del propio trabajador por este tipo de acciones. Es presumible que los trabajadores desconozcan en mayor medida la existencia de una organización preventiva cuando ésta es externa.

recurso preventivo en su lugar de trabajo. En cambio, en grandes empresas de más de 250 trabajadores, la implantación de servicios de prevención propios está mucho más extendida y constituye la modalidad preventiva más utilizada, llegando hasta el 37,6 por 100 en las empresas con plantillas superiores a los 500 trabajadores. Por otra parte, no deja de sorprender que una cuarta parte de los trabajadores de estas grandes empresas desconozcan la modalidad adoptada por las mismas (cuadro II-62).

En este sentido, resulta especialmente preocupante el alto porcentaje de trabajadores que afirman no conocer los sistemas preventivos

CUADRO II-62

DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES SEGÚN LOS RECURSOS PREVENTIVOS MÁS FRECUENTEMENTE IMPLANTADOS EN LAS EMPRESAS, POR TAMAÑO DE PLANTILLA, 2007

	Recursos preventivos más frecuentes	% trabajadores
Microempresas	Servicio de prevención ajeno	18,9
(1 a 9 trabajadores)	Propio empresario	8,4
	Ningún recurso	25,0
	No sabe	27,6
Pequeña empresa	Servicio de prevención ajeno	26,1
(10 a 49 trabajadores)	Trabajador designado	11,7
	Ningún recurso	11,2
	No sabe	33,3
Mediana empresa	Servicio de prevención ajeno	24,5
(50 a 249 trabajadores)	Servicio de prevención propio	19,6
	Trabajador designado	11,3
	Ningún recurso	6,3
	No sabe	30,9
Gran empresa	Servicio de prevención propio	24,4
(250 a 499 trabajadores)	Servicio de prevención ajeno	21,2
	Trabajador designado	10,9
	Ningún recurso	5,1
	No sabe	33,4
Gran empresa	Servicio de prevención propio	37,6
(500 o más trabajadores)	Servicio de prevención ajeno	17,4
	Trabajador designado	10,0
	Ningún recurso	4,9
	No sabe	25,5
Total	Servicio de prevención ajeno	21,7
	Servicio de prevención propio	15,8
	Trabajador designado	9,0
	Ningún recurso	13,1
	No sabe	29,7

Fuente: INSHT, *VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo*, 2007.

de su empresa tanto en el sector de la construcción (28,2 por 100) como en la industria (23,5 por 100), en los que se dan los mayores índices de incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales, por lo que requieren que se intensifique en ambos la información sobre la labor preventiva.

En cuanto a las actividades preventivas realizadas por las empresas, el 25,5 por 100 de los trabajadores señala que durante el último año se ha realizado un estudio de riesgos para su salud o su seguridad en su puesto de trabajo. Hace diez años[201], sólo el 13 por 100 de los trabajadores respondió afirmativamente, lo que evidencia una mayor preocupación de las empresas por la detección y prevención de los riesgos en el entorno laboral.

Según el tipo de contrato de trabajo, el porcentaje de trabajadores con contrato indefinido que han visto evaluados los riesgos en su puesto de trabajo (33,8 por 100), casi dobla al de trabajadores con contrato temporal (18,2 por 100).

Más de la mitad de los trabajadores (51,6 por 100) afirma que tras el estudio su empresa ha adoptado medidas preventivas, siendo las más frecuentes la modificación de instalaciones, maquinaria, equipo o materiales (39,3 por 100) y las actividades formativas e informativas (37,6 y 37,5 por 100 respectivamente).

A un 60 por 100 de los encuestados se le había ofrecido la posibilidad de pasar por un reconocimiento médico en el último año. También es destacable que los trabajadores a los que con mayor frecuencia no se ha ofrecido esta oportunidad (38 por 100) pertenecen a los colectivos de trabajadores agrarios, de microempresas, contratados temporales, menores de 25 años y trabajadores extranjeros.

Casi la mitad de los trabajadores preguntados (49,8 por 100) afirmaron haber recibido formación sobre los riesgos para su salud y seguridad en el trabajo en los dos últimos años. En este punto se observa una evolución positiva en cuanto a la introducción de las actividades de formación en prevención de riesgos laborales por parte de las empresas. En 1999 sólo un 15 por 100 de los encuestados afirmó haber recibido esta formación específica y en 2003 se

[201] Tercera edición de la Encuesta de Condiciones de Trabajo, 1997.

duplicó a un 30 por 100. Por otra parte, el tamaño de la plantilla de la empresa marca una importante diferencia en este punto, siendo este porcentaje muy inferior en las microempresas (39,2 por 100) respecto a las pymes y grandes empresas, que llegan a alcanzar un 65 por 100.

Riesgos laborales

La VI ENCT contiene diversas cuestiones sobre los riesgos de accidente a los que los trabajadores se consideran expuestos, así como las causas de su existencia. Los resultados apuntan a que el 71 por 100 de los trabajadores considera que se encuentra expuesto a algún riesgo de accidente en el desarrollo de su trabajo y casi una cuarta parte de los encuestados (22,5 por 100) considera además que el trabajo está afectando a su salud. La comparación con los datos de 2003, permite hacer una valoración moderadamente optimista, pues ese año un 73,7 por 100 de los trabajadores afirmaba que su puesto de trabajo presentaba algún riesgo de accidente. Es más positivo el dato ofrecido por los trabajadores de la construcción, el sector que presenta la mayor frecuencia de exposición, con un 89,3 por 100 en 2007 (cuadro II-63), y que ha experimentado un descenso de casi diez puntos respecto a 2003 (98,4 por 100).

Atendiendo a la nacionalidad de los trabajadores (cuadro II-64), la Encuesta señala que se puede observar una situación más desfavorable en el caso de los trabajadores inmigrantes. Tras detectar los riesgos a los que principalmente se encuentran expuestos, se puede comprobar la mayor frecuencia de exposición a dichos riesgos por parte de éstos respecto a los españoles. En general, se trata de ries-

CUADRO II-63

TRABAJADORES EXPUESTOS A RIESGO DE ACCIDENTE SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD (En porcentaje)

	Agrario	Industria	Construcción	Servicios	Total
Trabajadores expuestos a riesgos de accidente de trabajo	80,0	80,3	89,3	64,3	**70,9**
Trabajadores no expuestos a	19,2	19,1	9,4	35,4	**28,6**
riesgos de accidente de trabajo NS/NC	0,8	0,6	1,3	0,3	**0,5**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: INSHT, *VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, 2007.*

gos muy asociados al sector de la construcción, donde es muy importante la presencia de trabajadores inmigrantes[202].

CUADRO II-64

DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES SEGÚN LOS RIESGOS DE ACCIDENTE DETECTADOS CON MAYOR FRECUENCIA, POR NACIONALIDAD

Datos en %	Otra nacionalidad	Española	Total
Cortes y pinchazos	32,2	28,5	29,0
Golpes	28,9	26,3	26,6
Caídas de personas al mismo nivel	23,1	18,7	19,3
Caídas de personas desde altura	20,0	15,1	15,8
Caídas de objetos, materiales o herramientas	17,3	12,7	13,3

Fuente: INSHT, *VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, 2007.*

Condiciones de trabajo

La Encuesta agrupa las causas de los riesgos de accidente en cinco bloques. Los resultados apuntan a que las causas englobadas en los bloques «exigencias del trabajo», «instalaciones y equipos de trabajo» y «lugar de trabajo», relacionados con los aspectos organizativos y las condiciones materiales del trabajo, representan el 57,9 por 100 de las deficiencias que producen los accidentes, según el criterio de los trabajadores. Les siguen los «factores personales» (27,1 por 100) y las «deficiencias en la prevención de riesgos laborales» (6 por 100).

En lo referente a las condiciones ambientales, un 17,6 por 100 de los trabajadores afirma manipular en su lugar de trabajo productos tóxicos o nocivos para su salud, mientras que un 21 por 100 afirma inhalarlos. En este sentido, las variaciones respecto a 2003, aunque suponen un descenso de sólo un punto, modifican por primera vez la tendencia sostenida al alza que vienen recogiendo las ENCT desde su primera edición en 1987.

Además, la Encuesta analiza otras condiciones de trabajo como el diseño del puesto, la carga física, la carga mental y los factores psicosociales. Es destacable la frecuencia con que los entrevistados

[202] Los trabajadores extranjeros suponen el 22,2 por 100 en el sector de la construcción frente al 13,3 por 100 que representan en el conjunto de la muestra.

afirman padecer molestias musculoesqueléticas: el 74,2 por 100 de los trabajadores afirma sentir molestias en distintas zonas de su cuerpo que achaca a posturas y esfuerzos derivados del trabajo que realizan.

Cabe mencionar también el análisis que se realiza en la Encuesta de los factores psicosociales relacionados con las actuales formas de organización del trabajo, contemplando riesgos emergentes que según diversos indicadores afectarán en los próximos años a un cada vez mayor número de trabajadores[203] y que en la actualidad no quedan reflejados en el cuadro de enfermedades profesionales aprobado en 2007.

Los datos obtenidos en la Encuesta parecen indicar tanto un mayor cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales por parte de las empresas como una disminución de la frecuencia con que los trabajadores se exponen a riesgos de accidentes. El descenso de los índices de siniestralidad parece también confirmarlo. No obstante, quedan todavía determinados ámbitos, como por ejemplo las pymes y, dentro de las mismas, las dedicadas a la construcción, en los que sería necesario aumentar los esfuerzos dirigidos a extender la cultura preventiva. La situación de los trabajadores con contratos temporales merece una especial atención a la vista de los resultados del estudio, que apuntan hacia una menor incidencia de las actividades preventivas en los puestos que éstos ocupan, lo que supone que su exposición a riesgos en el lugar de trabajo sea mayor que la del resto de trabajdores. También los factores psicosociales, dada la importancia de su presencia actual en determinados ámbitos laborales y su previsto crecimiento a lo largo de los próximos diez años, exigen una especial atención por parte de todos los agentes implicados en el diseño y desarrollo de medidas preventivas.

2.5.3. **Evolución de la siniestralidad laboral**

En 2007 se produjo un nuevo descenso del índice de incidencia de los accidentes de trabajo, pese a lo cual éstos se mantuvieron aún en cifras elevadas.

[203] Según la OMS, en 2020, la depresión pasará a ser la primera causa de baja laboral.

El número de accidentes con baja en jornada de trabajo se mantuvo constante respecto al del año anterior, con un total de 934.351 siniestros. Por su parte, los accidentes sin baja aumentaron en algo más de 69.000, mientras que las enfermedades profesionales disminuyeron en alrededor de 4.700 (cuadro II-65).

CUADRO II-65

ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior					
			Valores absolutos			Porcentaje		
	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Total accidentes	**1.716.657**	**1.788.016**	**–45.248**	**55.075**	**71.359**	**–2,7**	**3,3**	**4,2**
Accidentes con baja	1.030.373	1.032.435	37.801	31.332	2.062	3,9	3,1	0,2
En jornada de trabajo	934.743	934.351	30.240	27.907	–392	3,4	3,1	0,0
Leves	925.004	924.774	30.896	28.941	–230	3,6	3,2	0,0
Graves	8.773	8.733	–691	–1.010	–40	–6,6	–10,3	–0,5
Mortales	966	844	35	–24	–122	3,7	–2,4	–12,6
In itinere	95.630	98.084	7.561	3.425	2.454	8,9	3,7	2,6
Leves	93.284	95.833	7.901	3.767	2.549	9,7	4,2	2,7
Graves	1.974	1.904	–231	–335	–70	–9,1	–14,5	–3,5
Mortales	372	347	–109	–7	–25	–22,3	–1,8	–6,7
Accidentes sin baja	686.284	755.581	–83.049	23.743	69.297	–11,1	3,6	10,1
Enfermedades profesionales	**21.774**	**17.061**	**1.361**	**–7.130**	**–4.713**	**4,9**	**–24,7**	**–21,6**
Con baja	18.511	11.579	1.948	–6.401	–6.932	8,5	–25,7	–37,4
Sin baja	3.263	5.482	–587	–729	2.219	–12,8	–18,3	68,0

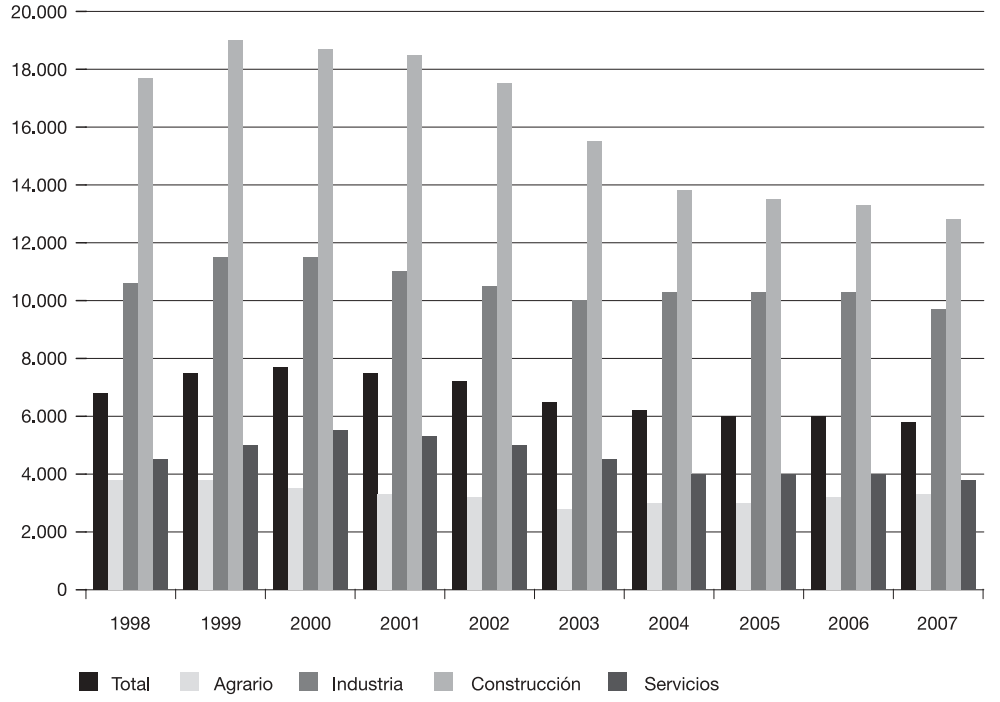
Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo. Avance enero–diciembre 2007.*

El índice de incidencia total de los accidentes de trabajo descendió un 3,5 por 100, destacando la reducción de un 15,7 por 100 en el relativo a los accidentes mortales. Este nuevo descenso del índice de incidencia, que se confirma en 2007 en todos los sectores a excepción del campo (gráfico II-15), continúa una tendencia evolutiva de paulatina y constante reducción que indica una mayor eficacia en el funcionamiento de las actividades de prevención en las empresas y los trabajadores, así como una progresiva extensión de la cultura preventiva propiciada por los nuevos instrumentos y políticas puestas en práctica en estos años.

En atención a su gravedad, los accidentes en jornada de trabajo graves han registrado un estancamiento en sus cifras, mientras que

GRÁFICO II-15

ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1998-2007



Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*. Datos 2007: INSHT, *Avance de siniestralidad laboral*.

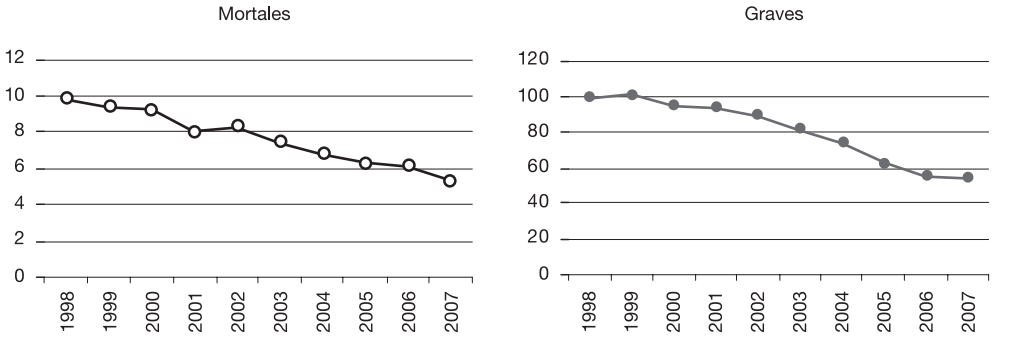
los accidentes mortales, con 844 fallecidos, experimentaron un nuevo descenso del 12,6 por 100 respecto a 2006 y se mantienen por cuarto año consecutivo por debajo de los mil siniestros.

Atendiendo, de nuevo, al índice de incidencia, es especialmente destacable el descenso de un 15,7 por 100 del índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales (gráfico II-16), que en el año anterior ya había registrado un significativo descenso del 4,5 por 100 respecto a 2005 y que mantiene de este modo la tendencia a la baja iniciada en 1998, con la única excepción del repunte registrado en 2002.

En lo que respecta a la incidencia de los accidentes graves, si bien han seguido una tendencia evolutiva de disminución similar, no

GRÁFICO II-16

ÍNDICES DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES Y MORTALES, 1998-2007



Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*. Datos 2007: INSHT, *Avance de siniestralidad laboral*.

puede considerarse satisfactorio el ritmo de dicha reducción en atención a los datos de 2007, al haberse producido un estancamiento de los mismos tras la tendencia a la baja iniciada en 1999, que parecía haberse consolidado.

Por sectores de actividad (cuadro II-66), todos experimentaron en 2007 un descenso en sus índices de incidencia totales, salvo el sector agrario, cuyo índice total aumentó en un 3,6 por 100, debido al significativo incremento del 28,6 por 100 en el índice de incidencia de los accidentes mortales.

Por el contrario, son muy importantes los descensos registrados en los índices de incidencia de accidentes mortales en los demás sectores: en industria desciende un 24,9 por 100, en servicios un 22,4 por 100 y en construcción un 7,9 por 100. Nuevamente, estos datos indican una mayor eficacia de las medidas preventivas dirigidas a evitar los siniestros de mayor gravedad en los sectores que presentan los índices más altos de mortalidad, así como una mayor consolidación de la cultura preventiva.

Cabe hacer, por otra parte, un apunte en relación con los accidentes *in itinere*. Estos volvieron a aumentar en 2007, en un 2,6 por 100

CUADRO II-66

ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2007

(Número de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total		Leves		Graves		Mortales		Población afiliada
	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	
Agrario	34.991	3,6	34.316	3,7	595	–5,7	80	28,6	1.109.668
Industria	239.566	–3,9	237.292	–3,9	2.118	–2,1	156	–24,9	2.451.940
Construcción	253.222	–3,3	249.910	–3,3	3.030	–0,4	282	–7,9	1.986.614
Servicios	406.572	–3,3	403.256	–3,3	2.990	–6,6	326	–22,4	10.509.711
Total	**934.351**	**–3,5**	**924.774**	**–3,5**	**8.733**	**–3,9**	**844**	**–15,7**	**16.057.933**

Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo.* INSHT, *Avance de siniestralidad laboral.*

respecto al año anterior, si bien dicho aumento es imputable únicamente a los de carácter leve. Los accidentes de carácter mortal y los graves descendieron de forma significativa, un 6,7 y un 3,5 por 100, respectivamente. Con todo, en 2007 fallecieron 347 trabajadores en siniestros *in itinere*, lo que hace necesario seguir impulsando medidas para su evitación o su reducción significativa desde el ámbito de la prevención en seguridad vial.

Observando la incidencia de la siniestralidad por territorios, Asturias presenta la variación más significativa en su índice de incidencia, incrementándose en un 4,2 por 100 respecto a 2006. Paralelamente, los mayores descensos se producen en el País Vasco, cuyo índice de incidencia se reduce en un 8,9 por 100 y Comunidad de Madrid que ve disminuir su índice en un 8,4 por 100 respecto a 2006. La actividad preventiva realizada por las comunidades autónomas a través de planes específicos, unida a las iniciativas adoptadas en el ámbito estatal, está influyendo en este descenso continuado y prácticamente generalizado de los niveles de siniestralidad.

Según la gravedad de los siniestros, Galicia presenta el más alto índice de incidencia de accidentes graves, 95,5 en 2007, mientras que Castilla-La Mancha se sitúa a la cabeza respecto a los accidentes mortales, con un índice de 9,3.

Baleares es la comunidad con mayor índice de incidencia total, con 7.772 accidentes por cada cien mil trabajadores. Igualmente, hay que mencionar que, además de Baleares, seis comunidades autónomas superan la media nacional de 5.819 siniestros[204] para 2007.

En cuanto a las causas más frecuentes de accidentes, según los datos de 2006, la realización de sobreesfuerzo físico es la primera, seguida del aplastamiento contra un objeto inmóvil tras una caída. En el caso de los accidentes mortales, la principal causa de los mismos son los infartos, derrames cerebrales y otras patologías no traumáticas, difícilmente atajables desde los planes preventivos de las empresas.

Enfermedades profesionales

En 2007 se aprobó el cuadro de enfermedades profesionales en el Sistema de la Seguridad Social[205], que establecía nuevos criterios para su notificación y registro.

El nuevo cuadro y los nuevos medios para su notificación pueden suponer un avance en el conocimiento y cómputo de las mismas. La norma además clarifica el procedimiento que deben seguir los médicos del Servicio Nacional de Salud para la comunicación al INSS de cualquier patología que, según su criterio, pueda tener un origen profesional. Se establece un nuevo modelo de parte de enfermedad profesional que permitirá su transmisión por medios electrónicos, haciendo así más fluida la información. El Real Decreto de 2006 establece que la elaboración y tramitación de los partes de enfermedad profesional corresponden a la entidad gestora o mutua que asuma estas contingencias, sin perjuicio de contar con la información que facilite la empresa. La cumplimentación y transmisión de los mismos se realizará únicamente por vía electrónica[206], por medio de la aplicación informática CEPROSS[207], a la que se tendrá acceso a través de la oficina virtual de la dirección electrónica.

[204] Castilla-La Mancha (7.476), Canarias (6.435), Asturias (6.387), Andalucía (6.155), Galicia (5.925) y La Rioja (5.890).

[205] El Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, ya tratado en la Memoria del CES de 2006, adapta la regulación existente a la Recomendación 2003/670/CE de 19 de septiembre de 2003, de la Comisión Europea.

[206] Artículo 4 de la Orden TAS 1/2007, de 2 de enero.

[207] Comunicación de enfermedades profesionales, Seguridad Social.

En 2007 se ha mantenido la tendencia de los últimos años y no se ha registrado ninguna muerte por enfermedad profesional. Sigue además descendiendo, por segundo año consecutivo, el número de enfermedades profesionales, concretamente un 21,6 por 100 respecto a 2006. Sin embargo, resulta significativo el aumento del 68 por 100 respecto a 2006 de las enfermedades profesionales sin baja frente al descenso del 37,4 por 100 de las enfermedades profesionales con baja. La implantación del sistema CEPROSS de notificación electrónica en enero de 2007 puede ser uno de los factores que haya determinado estas cifras, favoreciendo una mayor afloración en el caso de las enfermedades sin baja, lo cual generaría algunas dificultades a la hora de comparar estos datos con los de años anteriores. Por otra parte, se produce un acusado descenso del 37,4 por 100 en las enfermedades profesionales con baja, por lo que convendría atender a los datos de años sucesivos a fin de comprobar si dicho descenso se mantiene en el tiempo.

2.5.4. **Actuación inspectora**

Según el avance de datos ofrecido por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las actividades de la Inspección en 2007 (cuadro II-67), se realizaron 433.361 actuaciones en el área de seguridad y salud laboral, siendo ésta la materia en que se realizaron más actuaciones después de las relacionadas con la Seguridad Social. Esta cifra supone, además, más de una tercera parte del total, tanto en número de inspecciones como en número de infracciones recogidas en acta[208]. Respecto a 2006, las actuaciones de la Inspección en este ámbito han descendido un 11,7 por 100, mientras que las infracciones detectadas lo han hecho en un 5,2 por 100. Sin embargo, ha aumentado el importe de las sanciones propuestas en un 7,2 por 100, alcanzando los 124,3 millones de euros.

En 2007 se incrementó de nuevo el número de inspectores y subinspectores de trabajo, materializando así una de las líneas de actuación contenidas en el objetivo 7 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, donde se establecía tanto la dedica-

[208] 32.626 infracciones en acta en materia de seguridad y salud laboral frente a un total de 95.861.

CUADRO II-67

ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2007

(Actuaciones en el área de seguridad y salud laboral)

Comunidades autónomas	Actuaciones realizadas	Infracciones en acta	Importe sanciones (euros)	Trabajadores afectados por infracciones	Paralizaciones	Propuestas recargo
Andalucía	89.599	5.034	16.423.917,10	21.408	338	731
Aragón	9.649	852	5.296.865,36	17.722	82	127
Asturias	7.230	300	1.413.094,67	2.503	1	81
Baleares	14.457	938	3.868.295,14	6.255	13	35
Canarias	18.442	1.638	5.578.055,90	6.815	111	238
Cantabria	3.858	264	917.776,71	1.711	25	51
Castilla-La Mancha	22.087	1.417	7.282.450,24	9.092	138	272
Castilla y León	36.687	2.231	5.377.787,22	9.394	158	179
Cataluña	60.845	6.614	25.625.563,96	60.270	226	1.190
Comunidad Valenciana	45.072	3.005	10.957.248,41	22.257	203	377
Extremadura	9.243	1.628	1.782.502,78	4.282	43	36
Galicia	25.845	2.038	8.474.331,57	4.118	92	215
Madrid	41.974	2.549	11.808.022,84	29.560	161	248
Murcia	11.793	1.909	10.505.947,58	13.934	68	114
Navarra	5.534	435	1.722.365,15	7.269	30	114
País Vasco	22.579	1.241	5.661.929,75	2.967	67	239
La Rioja	2.936	259	978.097,00	2.153	10	51
Ceuta	2.947	159	143.842,20	105	2	6
Melilla	2.524	202	487.304,69	683	13	9
D. Especial	60	3	0,00	0	0	0
Total	**433.361**	**32.626**	**124.305.398,27**	**222.498**	**1.781**	**4.313**

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

ción de un mayor número de inspectores, de forma preferente o exclusiva, a actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales, como el avance en el proceso de habilitación de funcionarios técnicos de las comunidades autónomas para la realización de funciones de vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales.

La mayor presencia de la Inspección de Trabajo, puede favorecer un mayor acercamiento a los problemas relacionados con la actividad preventiva en las empresas, especialmente los relativos a los medios de protección con que cuentan los trabajadores y el uso que hacen de los mismos.

La Inspección de Trabajo, además, desarrolló entre octubre y diciembre de 2007 la campaña «¡Alivia la carga!», llevada a cabo simultáneamente en toda Europa, y cuyo origen se encuentra en una iniciativa a nivel europeo del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo, formado por las Inspecciones de Trabajo de los Estados miembros de la Unión Europea. La campaña contó con el apoyo de la Comisión Europea y se realizó también en cooperación con la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Su objetivo era asegurar un mejor entendimiento y aplicación de la Directiva sobre manipulación manual de cargas[209], una de las principales causas de los trastornos musculoesqueléticos, con el fin de prevenir las alteraciones lumbares, que constituyen a su vez la afección laboral más extendida. La campaña española incluía la realización de inspecciones en 210 empresas, con plantillas de diversos tamaños, del sector del transporte y del sector sanitario, cuyos trabajadores corren riesgos adicionales por su exposición continua a la manipulación manual de cargas. En el transporte se actuó en empresas que se dedican a la manipulación y transporte de equipajes en aeropuertos y puertos y empresas de mercancías, mientras que en el sector sanitario se realizaron inspecciones en hospitales, residencias, centros de tercera edad y centros de disminuidos físicos y psíquicos. La campaña incluía inspecciones masivas y simultáneas en todos los Estados miembros de la Unión, con el fin de comprobar la gestión de la manipulación de cargas en los lugares de trabajo a los efectos de una posterior aplicación de medidas y técnicas de prevención.

[209] Directiva 90/269/CEE sobre manipulación manual de carga.

ANEXO AL CAPÍTULO II

LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS

1. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR ESTATAL

1. IV CC general del sector de la construcción.
2. IV CC general del sector de derivados del cemento.
3. III Acuerdo laboral de ámbito estatal para el sector de hostelería.
4. CC interprovincial de empresas de centros de jardinería.
5. CC interprovincial de las empresas minoristas de droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías.
6. CC estatal de estaciones de servicio.
7. CC, de ámbito estatal, para las industrias del arroz.
8. CC básico, de ámbito estatal, para las industrias cárnicas.
9. VI CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio.
10. CC del sector de harinas panificables y sémolas.
11. CC nacional de mataderos de aves y conejos.
12. CC estatal para las industrias de hormas, tacones, cuñas, pisos y cambrillones de madera y corcho.
13. III CC estatal de la madera.
14. CC de ámbito estatal para las industrias del frío industrial.
15. CC de perfumería y afines.
16. XV CC de la industria química.
17. CC de la industria del calzado.
18. CC de ámbito estatal para las industrias del curtido, correas y cueros industriales y curtición de pieles para peletería.
19. CC de trabajo del grupo de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia.
20. CC interprovincial de la industria metalgráfica y de fabricación de envases metálicos (Acuerdo de modificación parcial).

2. CONVENIOS COLECTIVOS DE EMPRESA/GRUPO DE EMPRESAS

1. CC de Aceralia Construcción Obras, SL.
2. II CC de Iberdrola Ingeniería y Construcción, SAU.
3. I CC del Grupo de Empresas Rodilla (Rodilla Sánchez, SL; Serrata Galia, SL; Serrata SL; Coffee World Frenchising, SL; Cafeteros desde 1933, SL; Coffee Costa del Sol, SA, Frío Sevinatural, SL, e Indian Tea & Coffee, SL).
4. CC de Pauma, SL.
5. IV CC de Fundación Unicef Comité Español.
6. XIV CC de Electrolux Home Products España, Sociedad Anónima (Servicio post-venta).
7. XXI CC de Electrolux Home Products España, SA (Centros Comerciales).
8. CC de Aluminios Inalum, SL.
9. CC de Arcelor Construcción España, SL.
10. CC de «Casa Buades, SA», para los años 2007, 2008 y 2009.
11. CC de Aceralia Transformados, SA. Plantas de Lesaca y Legasa, y Delegaciones Comerciales.
12. CC de Agfa Gevaert, SAU.
13. CC de Aldeasa, SA, para los años 2007 a 2010.
14. CC de Baxi Roca Calefacción, SLU, y Baxi Fundición, SLU.
15. CC de BSH Interservice Zona 2: Bilbao, Pamplona, Burgos, San Sebastián, Santander y Zaragoza.
16. CC de Centro Farmacéutico, SL.
17. II CC de Consum, Sociedad Cooperativa Valenciana.
18. II CC de Crosselling, SA.
19. CC de Euro Depot España, SA.
20. I CC de Gas Natural Comercial SDG, SL.
21. CC de La Veneciana Crisa-Norte, SA, para el periodo 2007-2009.
22. CC de Miele, SA.
23. CC de Moderropa, SA.
24. I CC de Numil Nutrición, S.R.L.
25. I CC de Nutricia, S. R. L.
26. CC de Pfizer Consumer Healthcare, S.Com.p.A.

27. IV CC de Plus Supermercados, SA.
28. XXII CC de Repsol Butano, SA.
29. VI CC de Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, SA.
30. CC de Unisys España, Sociedad Limitada.
31. CC de British American Tobacco España, SA.
32. CC de Cadbury España, SL.
33. CC de Cargill España, SA.
34. CC de Cargill España, SA, y AOP Iberia, SL, para el periodo 2007 y 2008.
35. IV CC de Compañía Levantina de Bebidas Gaseosas, SA.
36. CC de Gallina Blanca, SA.
37. CC de Hero España, SA.
38. II CC de La Casera, SA.
39. CC de Inter Bon, SA, para los años 2007-2010.
40. CC para los centros de trabajo del Grupo de empresas TAFISA, situados en Pontecaldelas (Pontevedra), Betanzos (A Coruña), Solsona (Lleida) y Linares (Jaén).
41. XXII CC de Bridgestone Hispania, SA. Fábricas.
42. CC de Fertiberia, SA.
43. CC de Michelin España Portugal, SA, para los centros de trabajo de Burgos, Santa Perpetua de la Mogoda, Seseña y Tres Cantos, para el periodo 2007-2010.
44. IX CC de Repsol Química, SA.
45. CC de Minas de Almadén y Arrayanes, SA.
46. II CC de Repsol YPF, SA.

3. CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO AUTONÓMICO

1. CC de trabajo para empresas cosecheras y productoras de tomate de la Región de Murcia.
2. CC de trabajo para la actividad de alfarería de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2007, 2008 y 2009.
3. CC del sector de hostelería y actividades turísticas, suscrito por la Federación Empresarial de hostelería y restauración de Madrid, CCOO y UGT.
4. CC del sector de hostelería de Cantabria.
5. CC de trabajo de hostelería de la Región de Murcia.

6. CC laboral para las empresas que tengan adjudicada mediante contrato con alguna administración pública, la gestión de residencias de tercera edad, centros de día, centros mujer 24 horas, centros de acogida y servicios de ayuda a domicilio de titularidad pública en la Comunidad Valenciana para los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

7. CC del sector de residencias privadas de la tercera edad de la Comunidad Autónoma de Galicia.

8. CC de montajes y empresas auxiliares del metal del Principado de Asturias.

9. CC para las industrias siderometalúrgicas de Cáceres y su provincia.

10. CC de trabajo para el sector del comercio de Cataluña para subsectores y empresas sin convenio propio, para los años 2007-2009.

11. CC del sector de masas y patatas fritas, suscrito por APECYP, UGT y CCOO de Madrid.

12. CC de trabajo para el sector de chocolates, bombones, caramelos y chicles de las provincias de Barcelona, Lleida y Tarragona para el año 2007.

13. CC de trabajo para el sector de productos dietéticos y preparados alimenticios para el periodo 2007-2009.

14. CC de trabajo para el sector de elaboración de torrefactores de café, sucedáneos y chocolates de la Comunidad Valenciana.

15. CC de trabajo para el sector almacenistas de frutas, verduras, patatas y plátanos, de Navarra.

16. CC para el sector de almacenes y almacenes mixtos de madera del Principado de Asturias.

17. CC de trabajo para la actividad de industrias de la madera de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2007.

4. CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO PROVINCIAL

1. CC de la vid de Cádiz.

2. CC del sector de construcción y obras públicas de Gipuzkoa.

3. CC del sector hostelería y turismo de Almería.

4. CC del sector de hostelería de Toledo.

5. CC de sector servicios sociales de intervención y asistencia en infancia, juventud y familia de Álava.

6. CC del sector servicios de ayuda a domicilio de Zaragoza.

7. CC de trabajo del sector de la industria siderometalúrgica de la provincia de Barcelona para los años 2007-2012.

8. CC de industria siderometalúrgica de Gipuzkoa de 2007-09.

9. CC de trabajo de sector de las industrias siderometalúrgicas de la provincia de Tarragona para los años 2007-2012.
10. CC de trabajo del sector del comercio en general de las comarcas de Lleida para el año 2007.
11. CC para el sector de minoristas de alimentación del Principado de Asturias.
12. CC del sector de la automoción de Málaga.
13. CC de trabajo de sector de fabricantes de galletas de la provincia de Tarragona para los años 2007-2009.
14. CC provincial de trabajo para los años 2007-2009 del industria de la alimentación de Almería.
15. CC de trabajo del sector de distribuidores mayoristas de alimentación de Barcelona y provincia para los años 2007-2010.
16. CC de industria y comercio de Gipuzkoa.
17. CC de trabajo del sector de chocolates, bombones y caramelos de la provincia de Girona para los años 2007-2008.
18. CC de trabajo del sector de las industrias de la madera de la provincia de Girona para los años 2007-2011.
19. CC de fabricantes de muebles, carpintería, tapicería y ebanistería de Ourense para el año 2007.
20. CC de actividades agropecuarias de Alicante.
21. CC de trabajo del sector del comercio de materiales de construcción, de la provincia de Tarragona para los años 2007-2009.
22. CC de la construcción y obras públicas de la provincia de Cuenca.
23. CC del sector de hostelería de A Coruña.
24. CC del sector de servicio de ayuda a domicilio de Alava.
25. CC del sector de industria siderometalúrgica de A Coruña.
26. CC del sector del comercio de alimentación de A Coruña.
27. CC de trabajo de comercio de alimentación de la provincia de Badajoz.
28. CC del sector de la automoción de Huelva.
29. CC del sector para actividades de confitería, pastelería y bollería de Salamanca.
30. CC del sector de almacenistas de alimentación de Valencia.
31. CC para la industrias de ebanistería, carpintería y afines de Albacete.
32. CC de trabajo de almacenistas de la madera de la provincia de Barcelona para el año 2007.
33. CC del sector de la madera de Cuenca.

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO SOCIAL

La situación social, en términos de bienestar y calidad de vida, mantiene una estrecha conexión con las variables económicas y de mercado de trabajo que se han analizado en capítulos anteriores. Las políticas económicas, de empleo y sociales también están cada vez más interrelacionadas y se deben apoyar mutuamente. En este contexto cobra importancia la adecuada interpretación de la realidad social, en la que hay que tener en cuenta la red de los fenómenos que constituyen vectores de cambio en las sociedades contemporáneas. Para evaluar la situación social de España a la altura del año 2007 interesa observar su posición en el contexto comparado internacional y, sobre todo, la manera en que se están abordando los grandes retos que tiene que afrontar, como todos los países desarrollados: el crecimiento y diversidad de la población ligados al fenómeno de la inmigración, el envejecimiento y la longevidad, el descenso de la natalidad, los cambios en las estructuras familiares y formas de convivencia o la adaptación a la sociedad de la información y del conocimiento.

Al igual que la realidad social, también los propios parámetros que se vienen usando para evaluarla están en continua evolución. El significado de conceptos como la calidad de vida y la protección social —por utilizar las dos referencias clave que desde hace quince años se vienen utilizando en este capítulo de la Memoria— varía extraordinariamente en función del momento, los indicadores y el marco de referencia geográfico en que se utilizan.

La globalización, los avances tecnológicos y la evolución de una economía cada vez más internacionalizada afecta a las condiciones de vida de millones de personas dentro y fuera de nuestras fronteras. Conviene recordar en qué situación social se encuentra España en el mundo, antes de abordar el contexto más próximo, de la Unión Europea y el de los acontecimientos, las tendencias y las iniciativas desarrolladas en 2007 en la esfera nacional de las políticas sociales.

1.1. Calidad de vida y bienestar en perspectiva comparada

El umbral mínimo en materia de bienestar social se aproxima bastante a los parámetros que miden el «desarrollo humano» en los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), en términos de progreso en las condiciones de vida. Entre los distintos indicadores que se manejan en el contexto de este Programa, el más conocido es el denominado Índice de Desarrollo Humano[1]. Se trata de una medida del desarrollo humano que mide el progreso medio de un país exclusivamente referido a tres aspectos: el disfrute de una vida larga y saludable; el acceso a la educación y el tener un nivel de vida digno. No refleja, en cambio, otras dimensiones de gran interés en el contexto de la globalización, como el nivel de respeto a los derechos humanos[2]. En estos términos, sirve para aproximarse a la posición relativa de todos los países del mundo, dando lugar a una clasificación ordinal dentro de una división básica en tres bloques: países con alto nivel de desarrollo humano (los 70 primeros de la clasificación), países de nivel medio (los 85 siguientes) y países de bajo desarrollo humano (los 22 restantes). Islandia, Noruega, Australia y Canadá encabezan la clasificación mundial según este indicador sintético. Japón y Estados Unidos ocupan, respectivamente, la octava y la duodécima posición, mientras que China e India, las principales y con mayor potencial entre las economías emergentes, figuran entre los países de grado medio, ocupando el puesto 81 y 128, respectivamente.

---

[1] PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Los valores de referencia para el cálculo del IDH son: *a)* esperanza de vida al nacer; *b)* tasa de alfabetización de adultos; *c)* tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; y *d)* el PIB per cápita (PPA en dólares).

[2] Aspecto contemplado por el PNUD en el mismo informe citado a través de otros indicadores que recogen la situación de cada país respecto a la suscripción de los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, así como de los derechos laborales o la situación respecto a la abolición de la pena de muerte.

España ocupa una posición mejor (13) que la mayoría de los países miembros de la Unión Europea, destacando por encima de países como Alemania (22), Italia (20), Austria (15) o Dinamarca (14), que cuentan tanto con rentas nacionales per cápita muy superiores, como con sistemas de protección social de larga tradición y ampliamente desarrollados (cuadro III-1). La relativamente favorable posición de España se debe en gran medida a la esperanza de vida (la sexta mejor) y, en menor medida, a la educación. Si se considera el denominado «índice de potenciación de género»[3], una aproximación a la situación de los países en términos de igualdad efectiva entre hombres y mujeres, España mejoraría incluso en esa posición, situándose en el duodécimo puesto, lo que transcurrido el primer año de aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, no deja de ser un estímulo para proseguir con los esfuerzos en esa dirección y evaluar sus resultados en todas las áreas posibles.

Son conocidas las limitaciones de este indicador a la hora de medir los progresos de países desarrollados. En el contexto más restringido de las sociedades europeas existen otras maneras de evaluar el bienestar y la calidad de vida conforme a parámetros más próximos, homogéneos y ajustados a la realidad del entorno de la Unión Europea, en el que el propio concepto de «bienestar», su medición, y los problemas para mantener y mejorar la calidad social están en continua revisión. De hecho, se está avanzando considerablemente en la construcción de un marco de indicadores comunes para la evaluación del proceso de coordinación en protección social e inclusión social acordados en junio de 2006[4]. Parece compartida la idea de que «la Estrategia de Lisboa y el impulso a la competitividad no son fines en sí mismos, sino medios para alcanzar un fin: el bienestar de los ciudadanos europeos»[5], un concepto del que, aunque no se disponga de una definición exacta, se entiende que va más allá del nivel de vida material.

---

[3] Otro de los indicadores sintéticos contemplados en el informe del PNUD, construido a partir del porcentaje de mujeres parlamentarias, porcentaje de mujeres sobre el total de mujeres en puestos directivos, en ocupaciones liberales y técnicas, así como con la relación entre las remuneraciones de hombres y mujeres.

[4] Comisión Europea, D (2006) *Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions and health portfolio*, 7 de junio 2006 y *Overarching indicators*, febrero 2008.

[5] Comisión Europea, *Evaluación de la realidad social. Informe provisional al Consejo Europeo de Primavera de 2007*, COM (2007) 63 final y Roger Liddle y Frederic Lerais, «Europe's social reality», A consultation paper form the Bureau of European Policy Advisers, 2007.

CUADRO III-1

RENTA PER CÁPITA Y DESARROLLO HUMANO EN LA UNIÓN EUROPEA

Ranking	Países	Índice de desarrollo humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (en años)	Tasa de alfabetización de adultos	Tasa bruta combinada de matriculación en 2005	PIB per cápita (PPA en dólares)
5	Irlanda	0,959	78,4	.. [d]	99,9	38,505
6	Suecia	0,956	80,5	.. [d]	95,3	32,525
7	Suiza	0,955	81,3	.. [d]	85,7	35,633
8	Japón	0,953	82,3	.. [d]	85,9	31,267
9	Países Bajos	0,953	79,2	.. [d]	98,4	32,684
10	Francia	0,952	80,2	.. [d]	96,5	30,386
11	Finlandia	0,952	78,9	.. [d]	101,0 [g]	32,153
12	Estados Unidos	0,951	77,9	.. [d]	93,3	41,890 [f]
13	España	0,949	80,5	.. [d]	98,0	27,169
14	Dinamarca	0,949	77,9	.. [d]	102,7 [g]	33,973
15	Austria	0,948	79,4	.. [d]	91,9	33,700
16	Reino Unido	0,946	79,0	.. [d]	93,0 [e]	33,238
17	Bélgica	0,946	78,8	.. [d]	95,1	32,119
18	Luxemburgo	0,944	78,4	.. [d]	84,7 [i]	60,228 [f]
20	Italia	0,941	80,3	98,4	90,6	28,529
22	Alemania	0,935	79,1	.. [d]	88,0 [e]	29,461
24	Grecia	0,926	78,9	96,0	99,0	23,381
27	Eslovenia	0,917	77,4	99,7 [dl]	94,3	22,273
28	Chipre	0,903	79,0	96,8	77,6 [e]	22,699 [h]
29	Portugal	0,897	77,7	93,8 [l]	89,8	20,410
32	República Checa	0,891	75,9	.. [d]	82,9	20,538
34	Malta	0,878	79,1	87,9	80,9	19,189
36	Hungría	0,874	72,9	.. [dj]	89,3	17,887
37	Polonia	0,870	75,2	.. [dj]	87,2	13,847
42	Eslovaquia	0,863	74,2	.. [d]	78,3	15,871
43	Lituania	0,862	72,5	99,6 [d]	91,4	14,494
44	Estonia	0,860	71,2	99,8 [d]	92,4	15,478
45	Letonia	0,855	72,0	99,7 [d]	90,2	13,646
53	Bulgaria	0,824	72,7	98,2	81,5	9,032
81	China	0,777	72,5	90,9	69,1 [e]	6,757 [u]

a) El IDH es una medida del desarrollo humano que mide el progreso medio de un país en tres aspectos: el disfrute de una vida larga y saludable; el acceso a la educación y el tener un nivel de vida digno. Los valores de referencia para el cálculo del IDH son: a) esperanza de vida al nacer; b) tasa de alfabetización de adultos; c) tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; y d) el PIB per cápita (PPA en dólares).

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008.*

Calidad de vida y sostenibilidad social

En el transcurso de los últimos años, la calidad de vida como indicador de desarrollo o bienestar social ha dejado de ser considerada exclusivamente en términos individuales (se piensa en no comprometer el bienestar de las generaciones venideras) y estáticos (se apuesta por la durabilidad del sistema de bienestar a largo plazo). Así, una de las principales aportaciones de los últimos años a este concepto ha sido su conexión con el objetivo de desarrollo sostenible asumido como parte de las directrices políticas de la Unión Europea. El principio general de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, renovada en el Consejo de Bruselas de 2006, es «determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social». En consonancia con la visión estratégica de la Unión Europea, que pretende lograr el máximo de integración entre las políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) contempla junto a la sostenibilidad ambiental, un área de objetivos y actuaciones en materia de sostenibilidad social, al igual que lo hace en lo que denomina área de sostenibilidad global (orientada a la cooperación internacional para el desarrollo sostenible).

La evaluación de la realidad social en las sociedades europeas ha sido objeto durante 2007 de un proceso de consulta pública auspiciado por la Comisión Europea en el contexto de la elaboración de la nueva Agenda Social, que la Comisión presentará a mediados de 2008. La consulta pública se ha desarrollado durante todo el año 2007, partiendo de un documento elaborado por la Oficina de Asesores de Política Europea (OAPE) sobre «la realidad social de Europa»[6], proceso que ha sido prorrogado hasta el 15 de febrero de 2008. Para animar el proceso de consulta, a finales de 2007 la Comisión publicó un documento que pretendía sentar las bases para la discusión sobre cómo promover de la mejor manera posible el bienestar, la calidad de vida y los valores comunes de los ciudadanos europeos en el

[6] Comisión Europea, *Evaluación de la realidad social. Informe provisional al Consejo Europeo de Primavera de 2007,* COM (2007) 63 final y Roger Liddle y Frederic Lerais, «Europe's social reality», A consultation paper form the Bureau of European Policy Advisers, 2007.

mundo de hoy[7]. Aunque las sociedades europeas son prósperas comparadas con los estándares mundiales, no deja de haber problemas serios que contrastan con la imagen de bienestar que proyecta Europa en el mundo: de la persistencia de importantes desigualdades da fe el hecho de que setenta y ocho millones de europeos, entre ellos diecinueve millones de niños, se encuentren en riesgo de pobreza relativa.

La dimensión social de la EEDS guarda bastante similitud con buena parte de los objetivos de la Estrategia Española de protección social e inclusión social, como no podía ser de otra manera dada la interconexión que se exige entre Estrategias. Se recogen así, en primer término, objetivos relativos al ámbito del empleo, cohesión social y pobreza: promover el acceso a empleos de calidad, integrar a los colectivos en riesgo de exclusión, así como, hacer un esfuerzo económico para mitigar la pobreza. En segundo lugar, la EEDS apunta a los objetivos de salud pública, en general de naturaleza preventiva, y de atención a las personas en situación de dependencia.

El CES, en lo referente a la sostenibilidad social, puso de relieve[8] la conveniencia de hacer una mención explícita a la gestión del cambio demográfico y a los flujos migratorios, por la incidencia que ambos tienen sobre la sostenibilidad en general y, en particular, sobre diferentes aspectos educativos y multiculturales. Al mismo tiempo, llamaba la atención sobre la importancia de realizar un diagnóstico certero de todos los aspectos económicos, sociales y ambientales que contemplaba la Estrategia. Asimismo, estimaba conveniente estudiar la posibilidad de crear un órgano de evaluación integrada del conjunto de la EEDS.

Desarrollo y calidad social

El «desarrollo social», en cuanto al progreso alcanzado en el entramado de relaciones entre los individuos, grupos e instituciones que conforman una sociedad, reviste mayor complejidad en cuanto a su medición que el denominado «desarrollo humano», por las implicaciones netamente cualitativas de un concepto, asociado más a componentes intangibles difícilmente mensurables como el capital humano (que, en lo que aquí interesa, se refiere a la calidad del cau-

[7] Comisión Europea, *Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI,* COM (2007) 726 final.

[8] Dictamen 10/2007, sobre la Estrategia española de desarrollo sostenible.

dal formativo y de preparación con que cuentan los individuos) y el capital social (que en este contexto se referiría al nivel de participación y/o compromiso de los ciudadanos en proyectos comunes, ya sea a través del asociacionismo o de otras formas de expresión colectiva emergentes en la sociedad, la política y las organizaciones públicas y privadas). Lamentablemente no se dispone de un indicador sintético de «desarrollo social» como en el caso del desarrollo humano, pero es reseñable el esfuerzo que a nivel europeo y en el plano teórico se viene realizando de unos años a esta parte por aprehender los aspectos cualitativos del entramado de instituciones destinadas a satisfacer necesidades sociales[9]. Una vez alcanzado un nivel muy avanzado de reconocimiento de derechos sociales habría llegado el momento de evaluar la calidad en la satisfacción de esas necesidades, en el funcionamiento del sistema educativo, sanitario, de los servicios sociales, de los servicios de la sociedad de la información, de la capacidad del sistema de pensiones y del nuevo sistema de atención a la dependencia para la cobertura de los riesgos asociados a la vejez y la pérdida de autonomía funcional, etc.

El desarrollo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa parece asumir cada vez más este paradigma y lo que comenzó siendo una nueva aspiración asociada a los objetivos de «más y mejores empleos», incluso con un desarrollo de indicadores tendentes a medir la calidad del empleo, se está trasladando también a los demás objetivos y exigencias en el campo de la protección social y la inclusión social. No se trata ya solamente de elevar el nivel educativo, sino que está en discusión la calidad de la enseñanza y su adecuación al contexto social, económico y productivo imperante. Una vez alcanzada una esperanza de vida inimaginable a principios de siglo uno de los objetivos prioritarios en salud pública en el contexto actual de envejecimiento y longevidad es «añadir calidad a los años de vida». La calidad de los servicios, sociales y de los servicios de atención a la dependencia es uno de los principales desafíos en estos momentos[10].

[9] En el ámbito de la investigación social hay cada vez más interés por estos temas, uno de los dispositivos de análisis de estas cuestiones es la red europea de indicadores sobre calidad social, coordinada por la Fundación europea para la calidad social, con sede en Amsterdam y el apoyo de la DG Investigación de la Comisión Europea.

[10] COM (2006) 177 final, sobre Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea.

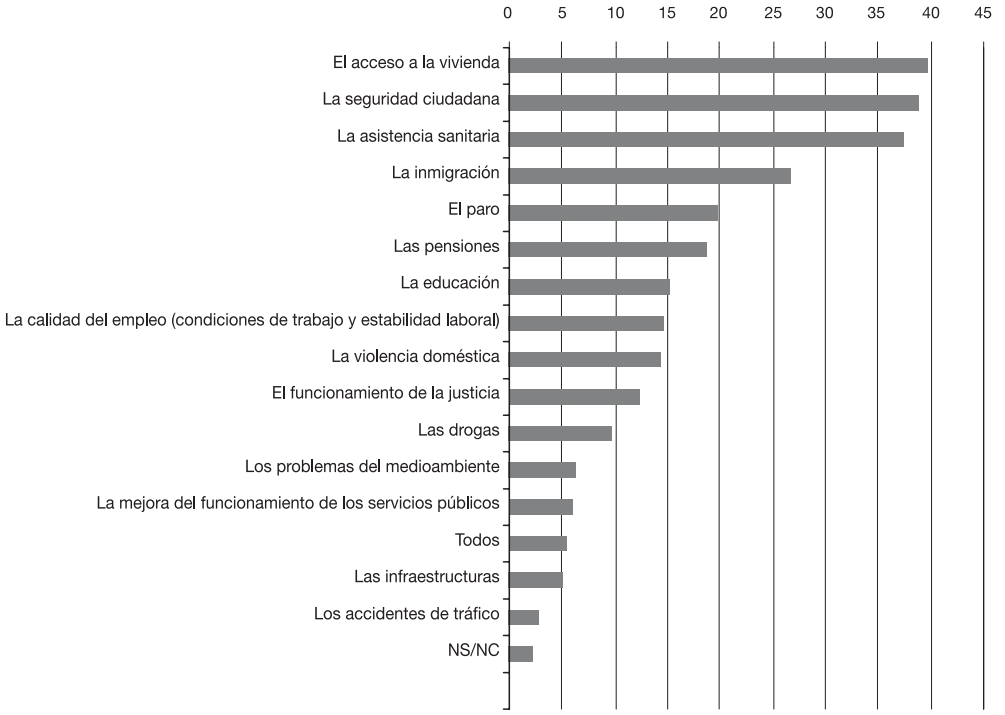
En este contexto, resulta imprescindible la mejora de los instrumentos de evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. En desarrollo del marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (AGE), en 2007 se han producido avances reseñables, con la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y la publicación por la misma de la primera evaluación anual del grado de aplicación y éxito de algunas políticas, concretamente de algunas de las contenidas en el PNR[11]. También en este año se produjo la constitución del Observatorio de la Calidad de los servicios públicos, como plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos de la AGE, con el fin de proponer iniciativas generales de mejora y facilitar información global sobre la calidad en la prestación de los servicios.

Uno de los primeros informes del Observatorio corrobora la importancia que los ciudadanos conceden a buena parte de las áreas que se analizan en este capítulo de la Memoria, como la vivienda, la asistencia sanitaria o la educación (gráfico III-1). Sin embargo, y a pesar del avance registrado en los últimos años en los sistemas de información estadística, el análisis de estas políticas sigue chocando con carencias importantes, especialmente respecto a la falta de disponibilidad y/o homogeneidad de indicadores básicos relativos a la actividad y el gasto en los diferentes ámbitos, o bien el retraso, en ocasiones de varios años, con que se dan a conocer. Ello constituye un obstáculo para evaluar el funcionamiento de las distintas áreas y la eficacia de las políticas, en especial en una Memoria como ésta que se refiere a la situación en el año inmediatamente precedente a su publicación, como se pondrá de relieve en cada uno de los apartados que componen este capítulo.

[11] Concretamente, la incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico; la efectividad de las políticas en materia de seguridad energética; los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación y las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora. Otros ámbitos objeto de informe de evaluación en 2007 han sido: los trámites administrativos para la creación de empresas en España; la evaluación del Registro Nacional de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero y la calidad del servicio de los museos de titularidad estatal.

GRÁFICO III-1

OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS SOBRE LAS ÁREAS QUE MERECERÍAN UNA ACTUACIÓN PRIORITARIA POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Fuente: MAP, Agencia de Evaluación y Calidad, *Percepción Ciudadana del Funcionamiento de los Servicios Públicos (2006). Una valoración de los resultados de la Encuesta Conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad*. Estudio del Observatorio de calidad de los servicios públicos. Papeles 5/2007.

En cuanto a la percepción por los propios ciudadanos del funcionamiento de la AGE, el citado informe arroja resultados de distinto signo respecto a la percepción por los ciudadanos del funcionamiento de la AGE: aunque se reconoce el esfuerzo realizado en los últimos años en la incorporación de nuevas tecnologías, en la posibilidad de acceder a los servicios a través de internet, así como en la mejora de las instalaciones y la información, también se percibe un claro estancamiento en lo tocante a la profesionalidad, el trato dispensado, la posibilidad de participación y la lentitud en las resoluciones de las gestiones (cuadro III-2).

CUADRO III-2

OPINIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS *

	Ha mejorado	Sigue igual (no leer)	Ha empeorado	N.S./N.C.
En la incorporación de nuevas tecnologías	66,9	14,4	2,5	16,3
En el acceso a través de Internet	55,8	11,7	2,2	30,4
En las instalaciones de las oficinas de atención al público	54,9	28,4	3,1	13,7
En la información que da al ciudadano	49,6	31,0	6,8	12,6
En la sencillez de los procedimientos administrativos	41,9	33,8	7,1	17,2
En el trato al ciudadano	40,2	41,3	6,1	12,4
En la profesionalidad del personal	36,4	41,9	5,1	16,6
En la rápidez en resolver las gestiones	32,4	43,4	10,6	13,7
En la posibilidad de participación de los ciudadanos	30,8	38,7	7,5	23,1

*: En los últimos cinco años, ¿Cree Ud. que la Administración del Estado (Ministerios, Seguridad Social, Agencia Tributaria, Subdelegación o Delegación del Gobierno) ha mejorado o ha empeorado...?

Fuente: MAP, Agencia de Evaluación y Calidad, *Percepción Ciudadana del Funcionamiento de los Servicios Públicos (2006). Una valoración de los resultados de la Encuesta Conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad.* Estudio del OBSERVATORIO de calidad de los servicios públicos. Papeles 5/2007.

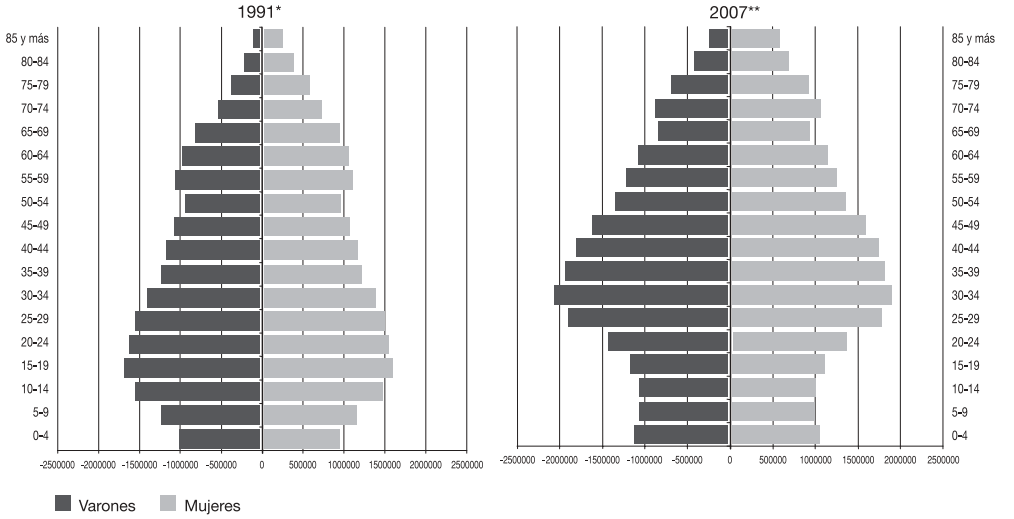
Por último, hay que destacar el impulso adquirido en los últimos años por las iniciativas en el campo de la responsabilidad social de las empresas, un ámbito que entra de lleno en cuestiones estrechamente vinculadas con la realidad social de la que se ocupa este capítulo (el medio ambiente, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la discapacidad, etc.) y en el que se ha producido este año un avance importante en el terreno del diálogo social, con la firma del acuerdo sobre responsabilidad social de las empresas alcanzado en el ámbito del diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

1.2. Cambio sociodemográfico y desarrollo social

Los cambios sociodemográficos experimentados por España en los últimos años coinciden, aunque con reseñables peculiaridades, con las tendencias imperantes en su entorno europeo. El envejecimiento de la población es una tendencia difícilmente reversible, destacando España por el todavía considerable tamaño de las generaciones del *baby-boom* que en la actualidad se encuentran en las edades centrales (gráfico III-2), lo que, combinado con una esperanza de vida también más elevada que el promedio augura en un futu-

GRÁFICO III-2

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 1991-2007



* Población total 1991: 38.617.997.

** Población total 2007: 45.116.894.

Fuente: INE, Explotación del padrón de habitantes.

ro no muy lejano una situación de envejecimiento de la población más aguda que en el resto de los países de la Unión Europea. El aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población son fenómenos que deben incluirse dentro de los grandes logros de nuestras sociedades y que generan, al mismo tiempo, un conjunto de retos sociales, económicos, políticos y culturales que requieren cambios en muchas dimensiones de las políticas públicas, especialmente en el ámbito de la protección social, como los que se están abordando en los últimos años.

La proporción de mayores de 65 años en el conjunto de la población ha pasado de 13,8 a 16,9 por 100 entre 1991 y 2007. Paralelamente, en el mismo periodo, la proporción de niños (menores de 14 años) ha descendido del 19,5 por 100 al 14,5 por 100. A medida que aumenta la esperanza de vida, se acrecienta también la proporción de más longevos dentro del total de la población: los mayores de 80 años ya representaban un 4,5 por 100 en 2007. La esperanza de vida saludable a partir de los 65

CUADRO III-3

MORTALIDAD, ENVEJECIMIENTO Y ESPERANZA DE VIDA, 1996-2007

Año	Tasa de mortalidad (muertes/1.000 habitantes) (1)	Esperanza de vida (1)		Años de Vida saludable en números absolutos al nacer	Años de vida saludable a los 65 años	Índice de envejecimiento de la población (% población mayor 65 años)	Índice de longevidad (% población mayor de 80 años)	Tasa de dependencia (1)
		Hombres	Mujeres	(2)	(2)	(1)	(1)	
1996	8,9	74,5	81,7	68,2	16,1	15,6	3,5	22,9
1997	9,3	74,9	81,9	68,2	16,2			
1998	9,2	75,3	82,2	69,5	16,1	16,3	3,7	23,8
1999	9,5	75,4	82,2	69,3	16,1	16,8	3,8	24,5
2000	9,9	75,6	82,5	69,2	16,5	16,9	3,8	24,6
2001	10,0	76,1	82,8	69,9	16,5	17,1	4,0	24,9
2002	10,1	76,3	83,0	70,2	16,5	17,1	4,0	24,9
2003	10,5	76,4	83,0	62,5	16,6	17,0	4,1	24,8
2004	10,6	76,7	83,2	63,1	17,3	16,9	4,2	24,5
2005	10,7	77,0	83,5		17,3	16,6	4,3	24,0
2006	10,9					16,7	4,4	24,3
2007	10,8					16,7	4,5	24,1

Fuente: (1) INEBASE, *Demografía y Población,* censo del 2001. (2) Eurostat, *Populations and Social Conditions.*

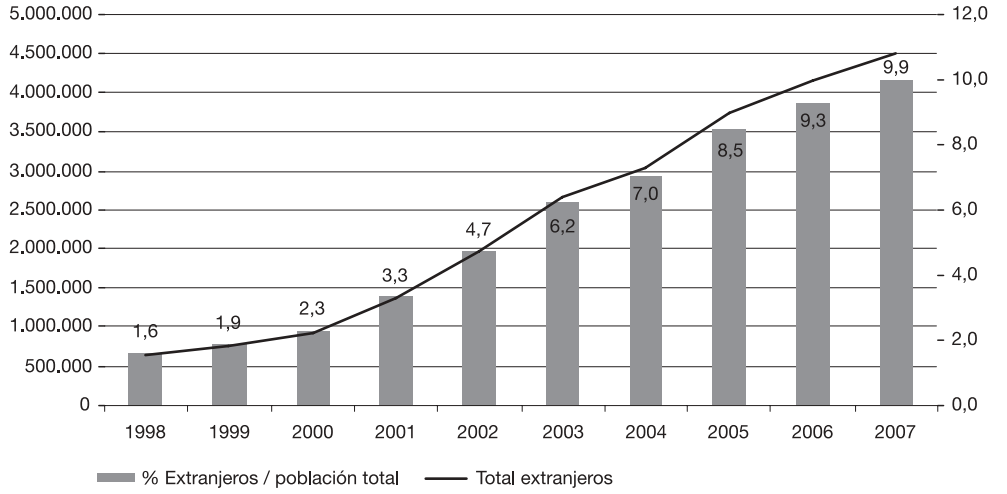
años aumenta también progresivamente, aunque no tanto como la esperanza de vida al nacimiento puesto que la evolución de este indicador refleja también el progreso en la mortalidad prematura (no tanto la infantil, como las muertes evitables en edades intermedias, tanto por avances en la medicina como en la prevención de accidentes) (cuadro III-3).

Por otro lado, el imprevisible, rápido e intenso crecimiento de la población experimentado en los últimos años por efecto de la inmigración ha cambiado extraordinariamente la composición de la sociedad española, que ya cuenta entre sus efectivos con un 10 por 100 de extranjeros (gráfico III-3). Ello no deja de ser un indicador de bienestar y desarrollo social, pues todas las sociedades de la antigua UE-15 han ido convirtiéndose en receptoras de inmigración a medida que han ido progresando económicamente. Lo que diferencia a España en este contexto es, fundamentalmente, la intensidad del ritmo de crecimiento de la inmigración, el hecho de haber alcanzado en quince años un nivel similar en porcentaje de población extranjera al que registran países como Francia o Alemania, que llevan prácticamente medio siglo recibiendo inmigrantes y cuyas políticas migratorias han ido pasando por muy diferentes eta-

GRÁFICO III-3

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA (EJE IZQUIERDO) Y SU PARTICIPACIÓN SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (EJE DERECHO), 1998-2007

(En personas y porcentaje)



Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes, 1 de enero.*

pas. España se encuentra en pleno proceso intensivo de asimilación del fenómeno migratorio y eso se refleja cada vez más, y no sin controversias, no sólo en el mercado laboral[12], el consumo y la economía en general que se han abordado en capítulos precedentes de esta Memoria, sino en todas las esferas de la vida pública y las políticas sociales.

Las proyecciones de población a corto plazo publicadas recientemente por el INE[13] anticipan una continuación de este dinamismo de

[12] En términos de población en edad de trabajar, la población extranjera explica en torno al 80 por 100 de su crecimiento medio desde el año 2000; el 50 por 100 en el caso de la población activa y cerca del 45 por 100 del empleo. Véase, Banco de España, Boletín económico, febrero 2008, *Situación y perspectivas de la evolución de la población en España*.

[13] Proyecciones a corto plazo que toman como base la población a 1 de enero de 2007 y no el censo de población de 2001, como ocurría con las proyecciones a largo plazo anteriormente realizadas.

CUADRO III-4

PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y ENVEJECIMIENTO

Años	Población total	Número de población mayor de 65 años	Porcentaje de población mayor de 65 años
2010	44.709.428	7.737.068	17,3
2020	46.052.741	9.092.564	19,7
2030	46.072.770	11.131.304	24,2
2040	45.536.350	13.597.449	29,9
2050	43.975.912	14.742.360	33,5

Fuente: INE, *Proyecciones de población a largo plazo, base censo 2001,* considerando un escenario II.

los flujos migratorios, que no comenzarían a desacelerarse hasta principios de la siguiente década. Sin embargo, dado que el grueso de entradas de inmigrantes se concentra en el grupo de edad comprendido entre 20 y 40 años, este escenario no altera el panorama del envejecimiento al alza de la población en España y del incremento de la tasa de dependencia a medio y largo plazo. Sí se traduce en una evolución algo menos desfavorable en el corto plazo que las anteriores proyecciones, de manera que en 2015 la tasa de dependencia (mayores de 65 años/población 16-64 años) se situaría en 26 por 100, en vez del 27,7 por 100 anteriormente calculado (cuadro III-4).

Unido a lo anterior, tras más de una década en la que la caída de la natalidad parecía haberse convertido en un elemento estructural que apuntaba peligrosamente al declive del crecimiento vegetativo de la población en España, desde 1999 se está viviendo un ligero repunte de los nacimientos (cuadro III-5). Ello no implica que las pautas reproductivas hayan retornado a la senda de las familias numerosas, sino que guarda relación con la confluencia de dos fenómenos: por una parte, con la llegada a la edad reproductiva, eso sí, cada vez más tardía, de las mujeres que componen esa generación del *baby-boom,* que en su mayoría no tienen más de dos hijos (de hecho, en 2006 el número medio de hijos por mujer se encontraba en 1,4) y no mucho antes de cumplir 30 años (la edad media de las madres a la llegada de su primer hijo está en los 29,3 años), pero son unas cohortes muy numerosas. Contribuyen a engrosar también la natalidad, cada vez en mayor medida, las mujeres extranjeras, también pertenecientes por edad a las cohortes del *baby-boom*: el 16,5 por 100 de los nacimientos se producen entre ella. La concentración de los nacimien-

CUADRO III-5

NATALIDAD, FECUNDIDAD Y MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa Natalidad. (Nacimientos/1.000 habitantes).	10,2	9,2	9,3	9,2	9,5	9,9	10,0	10,1	10,5	10,7	10,8	11,0
Total nacimientos	395.989	362.626	369.035	365.193	380.130	397.632	406.380	418.846	441.881	454.591	466.371	481.102
Nacimientos mujeres activas		163.632	169.038	171.907	184.520	200.880	211.874	224.783	244.641	256.971	269.812	275.607
Nacimientos madre extranjera		11.832	14.002	15.368	18.503	24.644	33.475	44.198	54.028	62.633	70.259	79.903
Tasa de fecundidad (N.º hijos/mujer)	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
Movimiento natural de la población	1,6	0,4	0,5	0,4	0,3	0,6	0,5	0,3	0,2	0,8	0,6	1,1
Edad media de la mujer al nacimiento del primer hijo. (unidad: años)	27,1	28,5	28,4	28,7	28,9	29	29,1	29,1	29,2	29,2	29,3	29,3
Porcentaje menores 14 años sobre total de población	19,5		15,9	15,5	15,2	14,9	14,7	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5

Fuente: INE, *Movimiento natural de la población.*

tos en algunos territorios y el consiguiente e inesperado incremento de la población infantil en los mismos es un aspecto que requiere ser considerado en la planificación, previsión y dotación de servicios públicos.

Junto a la inmigración, el otro gran vector del cambio sociodemográfico de obligada consideración es la transformación del papel de las mujeres en la sociedad. En paralelo al espectacular incremento de su participación en el mercado laboral que se ha tratado en el capítulo anterior. Hay que tener en cuenta que más del 57 por 100 de los nacimientos se produce ya entre mujeres activas. De este modo, la situación más habitual entre las madres hoy en día es que trabajen o quieran hacerlo, lo que ha contribuido a que la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras se haya situado, con mayores o menores resultados, en un lugar central entre las preocupaciones sociales y en la agenda de los poderes públicos, siendo un componente clave para lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Según la opinión de las mujeres entrevistadas en una amplia y reciente encuesta sobre fecundidad, familia y valores[14], el 58 por 100 de las mujeres cree que

[14] CIS, *Encuesta de fecundidad, familia y valores 2006*.

tener hijos hace más difícil la vida laboral, proporción que se eleva a dos tercios en el caso de las mujeres entre 20 y 44 años. De hecho, un 28,4 por 100 de las mujeres que, trabajando, han sido madres han tenido que reducir su actividad laboral, mientras que un 16,8 por 100 declara haber abandonado definitivamente el trabajo por ese motivo.

Tener trabajo y formar una familia, simultáneamente, son aspiraciones compartidas por hombres y mujeres hoy en día, aunque las dificultades culturales y laborales parecen seguir siendo mayores para estas últimas. En uno de cada cinco hogares en los que vive una pareja, sus ingresos principales provienen del trabajo del hombre. La organización familiar sigue siendo un problema de fondo: mientras para el 64 por 100 de las mujeres el tipo de familia preferido es la «pareja simétrica»[15] (el siguiente tipo predilecto, para el 16,2 por 100, es el modelo que exige un poco de menos participación laboral de la mujer y más dedicación por su parte a los niños), solo una minoría lo consigue. Se percibe un avance mayor hacia ese «ideal de simetría» en las parejas más jóvenes, si bien parece que cuando comienzan a llegar los hijos, especialmente a partir del segundo, la situación empeora.

Según el mismo estudio, la familia sigue siendo una de las instituciones más valoradas, aun cuando sus cimientos y sus tipologías hayan cambiado considerablemente: en las cohortes de mujeres más jóvenes, la proporción de hijos fruto de «unión consensual» (fuera del matrimonio) se eleva ya al 11 por 100. El matrimonio sigue siendo una institución bastante arraigada, aunque entre las más jóvenes está precedido por la cohabitación en uno de cada cinco casos, mientras el porcentaje de rupturas (en media de todas las edades) se acerca al 15 por 100.

Las pautas de creación de hogares y los tipos de familia están, por tanto, cambiando considerablemente y el abanico de opciones se amplía cada vez más con el aumento de los hogares unipersonales (en su mayoría formados por personas mayores que enviudaron, pero con una incipiente participación de jóvenes emancipados); los hogares monoparentales con o sin hijos a cargo y otras formas de convivencia alternativas que surgen en los últimos años en paralelo a fenómenos como la inmigración, las rupturas familiares o la carestía de la vivienda. Con todo, la pareja formada por un padre, una

[15] Es decir, participan por igual en el mercado laboral y en las responsabilidades y tareas familiares.

madre y sus hijos representa todavía la pauta de convivencia más frecuente, aun cuando el número de estos últimos se haya reducido en los últimos años (cuadro III-6).

Sociedad de la información y del conocimiento: luces y sombras

Por último y, sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar otros indicadores que pueden contribuir a la reflexión en torno al desarrollo social alcanzado en España en términos de capital social y de su incorporación a la sociedad de la información y el conocimiento. La reciente encuesta sobre participación de la población adulta (25-74 años) en aprendizaje[16] proporciona algunos datos a este respecto. En 2007 más del 65 por 100 de los adultos de 25 a 74 años no realizó actividades de formación ni estaba interesado en hacerlo. Sin embargo, al margen de la evolución de la participación en los sistemas formativos formales, que se tratarán en los apartados correspondientes de esta Memoria, resulta apreciable el volumen de personas (más de 7,5 millones, uno de cada cuatro adultos) que han intentado adquirir conocimientos por su cuenta (lo que se denomina aprendizaje informal), siendo los medios más habituales el material impreso (59 por 100), el ordenador (53,5 por 100), familiares o amigos (38, 9 por 100) o medios audiovisuales (24,9 por 100).

Llama la atención que el 47,6 por 100 de las mujeres y el 40,7 por 100 de los hombres afirmen no saber utilizar el ordenador, aunque el

CUADRO III-6

EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE HOGARES EN ESPAÑA (1998-2005)

(% sobre total de hogares)

Año	Persona sola menos de 65	Persona sola 65 o más	Pareja sin hijos	Pareja con 1 hijo	Pareja con 2 hijos	Pareja con 3 o más hijos	Un adulto con hijos	Otro tipo de hogar
1998	3,7	6,4	16,9	18,7	24,5	10,3	6,6	12,9
1999	4,1	7,2	17,3	18,5	23,6	9,5	7,0	12,8
2000	4,5	7,8	18,6	18,2	22,8	8,6	7,2	12,4
2001	5,0	8,0	19,4	18,5	22,2	8,0	7,0	11,9
2002	5,2	8,5	20,3	18,6	21,1	7,4	7,1	11,8
2003	4,9	9,0	21,2	18,9	21,2	6,4	6,8	11,6
2004	5,8	8,5	20,8	18,8	21,7	5,7	6,9	11,7
2005	6,1	8,1	21,2	19,4	22,0	5,5	7,1	10,7

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

[16] INE, *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (EADA). Año 2007.*

17 por 100 de las mujeres y el 18,8 por 100 de los hombres que lo usan se consideran usuarios avanzados. El 56,2 por 100 de los hombres y el 40,4 por 100 de las mujeres leen el periódico habitualmente, mientras que el 64,3 por 100 de las mujeres y el 52,6 por 100 de los hombres ha leído algún libro por placer en el último año. El cine es la actividad cultural preferida: el 22 por 100 de la población ha acudido más de 7 veces el último año. Por último, si se considera la participación en actividades sociales, resulta destacable que, según la misma encuesta, en 2007, el 38,6 por 100 de las personas entre 25 y 74 años había participado en actividades de este tipo en los últimos doce meses.

El entramado institucional vigente en España, fundamentalmente a través del sistema de protección y de las políticas sociales, acompaña las transformaciones sociales a través de las reformas constantes a que, necesariamente, debe someterse para adaptarse a las mismas: dan buena cuenta de ello la creación del sistema de atención a la dependencia o la aprobación de la Ley integral para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, por mencionar dos de las iniciativas más relevantes del año en estos ámbitos, aunque es posible observar tanto avances como debilidades en prácticamente todas las áreas de las políticas a las que se dedica este capítulo. Al final del mismo, se aborda un balance de situación, en términos de cohesión e inclusión social, lo que parece pertinente en un año como 2007, declarado año europeo de la igualdad de oportunidades.

2. EDUCACIÓN Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El conocimiento, la innovación y la optimización del capital humano son parte esencial de la estrategia revisada de Lisboa, dado el relevante papel que la educación y la formación desempeñan en materia de empleo, crecimiento y cohesión social. Por ello, no sólo el Consejo Europeo ha pedido que el programa de trabajo «Educación y formación 2010» se siga aplicando en su totalidad, y se continúe evaluando bianualmente el progreso realizado por los Estados miembros. También en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, se invita a los Estados miembros a ampliar y mejorar la inversión en capital humano y a adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencia y se indica que se deben realizar más esfuerzos para alcanzar los objetivos de Lisboa.

El progreso realizado por España respecto al resto de los Estados miembros de la UE-27, con relación a los niveles de referencia e indicadores propuestos por Europa, muestra que nuestro país se encuentra aún lejos de dichos objetivos, debiendo reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las dos áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura, disminuir de forma importante la tasa de abandono escolar temprano de sus estudiantes e incrementar el número de jóvenes que completan estudios post-obligatorios. Pero también se debe extender a la escolarización en el primer ciclo de educación infantil, mejorar las competencias lingüísticas de la población joven, aumentar la proporción de los que cursan formación profesional sobre los que estudian bachillerato o universidad, incrementar la movilidad del alumnado universitario, y mejorar las capacidades en tecnologías de la información y comunicación (TICs) de la población adulta. Además, todos estos retos se enmarcan en una realidad educativa caracterizada, en los niveles no universitarios, por la exigencia de mejorar la calidad de la enseñanza, por una creciente presencia del alumnado de origen extranjero y su concentración en los centros públicos situados en determinadas áreas geográficas, por un importante nivel de fracaso escolar en las etapas educativas obligatorias, una escasa presencia de alumnado en los niveles post-secundarios no universitarios y por diferencias territoriales significativas respecto a los progresos y rendimientos del alumnado en los distintos niveles del sistema educativo.

Las consecuencias que para el avance del conocimiento y del desarrollo económico y social tiene la actual situación de la educación en España son una de las preocupaciones de la sociedad española, por lo que actualmente el CES está realizando un informe por iniciativa propia sobre el sistema educativo y el capital humano en España.

En el ámbito de la normativa, 2007-2008 ha sido el primer curso de aplicación de la LOE, al ponerse en marcha 1.º y 2.º de primaria, y 1.º y 3.º de ESO. También se han regulado las enseñanzas de bachillerato, pues en 2008/2009 se implantará el primer curso. Con relación a la formación profesional, una vez establecido el año pasado el marco normativo que regulaba la ordenación general de la FP, este año se han aprobado los primeros títulos de formación profesional y también la normativa que permite crear una red de centros de referencia nacional. Finalmente, otra de las novedades ha sido la aprobación de una nueva formación inicial del profesorado, para adecuarla a la nueva estructuración de las enseñanzas universitarias, y a

los principios europeos comunes respecto a sus competencias y cualificaciones.

En sus niveles universitarios, la actividad normativa del año 2007 ha sido especialmente intensa, pues este año no sólo se aprobó la modificación de la Ley Orgánica de Universidades de 2001, sino que además también se ha establecido la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el nuevo sistema de acreditación en la selección del profesorado funcionario, que sustituye al proceso de habilitación hasta ahora vigente. Todo ello, en un contexto de descenso continuado del alumnado universitario, y por tanto de aumento de la competencia entre las universidades por atraer al mismo, pero también en el que las exigencias de rendimiento, coordinación, calidad, flexibilidad y eficiencia, son imprescindibles.

Igualmente, se aprobó mediante Real Decreto 900/2007, de 6 de julio, la creación de un Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones en la educación superior, aunque hasta la fecha se han incumplido los plazos previstos y dicho comité no ha sido constituido.

2.1. Situación del sistema educativo español en el proceso de Lisboa

La Comisión Europea evalúa el progreso realizado por los Estados miembros para alcanzar los objetivos en materia de educación y formación fijados en Lisboa. El cuarto informe de 2007[17] sobre los progresos realizados por la UE-27 en el programa de trabajo de educación y formación para 2010, utiliza por primera vez los 16 indicadores centrales adoptados por el Consejo de Educación en mayo de 2007[18] (recuadro III-1). Estos indicadores incluyen los cinco niveles de referencia adoptados por el Consejo en mayo de 2003.

[17] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación. Proyecto de informe de situación de 2008 del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo «Educación y Formación 2010». COM (2007) 703 final.

[18] Conclusiones del Consejo de 25 de mayo de 2007 relativas a un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación.

RECUADRO III-1

16 INDICADORES CENTRALES PARA EL SEGUIMIENTO DEL PROGRESO HACIA LOS OBJETIVOS DE LISBOA EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

- Participación en educación infantil (preescolar).
- Necesidades especiales en educación.
- Abandono escolar temprano.
- Capacidades en lectura, matemáticas y ciencia.
- Habilidades lingüísticas.
- Habilidades en TIC's.
- Habilidades cívicas.
- Habilidad de aprender a aprender.
- Tasas de graduación en educación secundaria superior entre los jóvenes.
- Desarrollo profesional de profesores y formadores.
- Graduados en educación superior.
- Movilidad transnacional de estudiantes universitarios.
- Participación de los adultos en aprendizaje permanente.
- Habilidades en la población adulta.
- Nivel educativo alcanzado por la población.
- Inversión en educación y formación.

Algunos de estos indicadores ya existen y están plenamente establecidos. Sin embargo, en otros se necesita una mayor definición, o bien el desarrollo de nuevas investigaciones en Europa para obtener información al respecto (por ejemplo, las capacidades cívicas, la habilidad de aprender a aprender, o el desarrollo profesional de profesores y formadores). Estos indicadores, en términos de empleabilidad de los jóvenes o para el conocimiento de las capacidades de la población adulta, son esenciales para una valoración más completa de los resultados obtenidos por los sistemas educativos y formativos. En este sentido, se debería señalar como un defecto especialmente significativo el retraso en las estadísticas internacionales y nacionales con relación al gasto educativo.

Por ello, a continuación se analizará la situación de España en el contexto europeo en aquellos indicadores que existe información disponible, incluidos los cinco niveles de referencia.

1. Mejorar la equidad en educación y formación

La necesidad de asegurar la eficiencia y equidad de los sistemas educativos y de formación ha sido recientemente reiterada por el Consejo Europeo de Primavera de 2006[19]. En este contexto la Comisión[20] menciona los tres primeros indicadores como los esenciales para medir el progreso en este ámbito. La falta de datos comparables en el ámbito internacional obliga a fijarse tan sólo en dos aspectos de la equidad: 1. El acceso universal a la educación y la igualdad de oportunidades: centrando la atención en la participación en la educación infantil, el abandono escolar temprano, las necesidades educativas especiales y el acceso de la población adulta a la educación universitaria. 2. La igualdad de condiciones analizando la influencia de varias características del alumnado en sus rendimientos educativos.

Acceso para todos a la educación y la formación

Empezando por las edades más tempranas, la escolarización en educación infantil tiene importantes ventajas sociales y educativas. La educación en esta etapa es considerada como un medio eficaz para sentar las bases del aprendizaje posterior, prevenir el abandono escolar y mejorar la equidad de los resultados y los niveles globales de competencias, en particular en los entornos más desfavorecidos. Además, facilita la incorporación y continuidad de la mujer en el mercado laboral, y la compatibilización entre la vida familiar y laboral.

En España, la tasa de escolarización de los niños menores de dos años es baja (cuadro III-8), y se realiza en centros de carácter privado en mayor proporción que en otras etapas. En el segundo ciclo la tasa bruta de escolarización en España es casi universal (97,5 por 100). De hecho, en el curso 2004-2005 (cuadro III-7) es el cuarto país europeo, después de Francia, Bélgica e Italia, con una tasa neta de escolaridad a los tres años más alta; tras un aumento de más de seis puntos de dicha tasa en los últimos cinco cursos lectivos.

En cuanto a la educación obligatoria, los retos más notables a que se enfrenta este nivel educativo siguen siendo la alta proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar,

[19] Consejo Europeo de Primavera 23-24 marzo 2006, *Conclusiones de la Presidencia, párrafo 23*.

[20] Comunicación de la Comisión. Un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación. COM (2007) 61.

CUADRO III-7

TASAS BRUTAS DE ESCOLARIDAD A LOS 3 Y 4 AÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA. CURSO 2004-05

Unión Europea*	% de niños de 0-3 años en centros regulados	3 años	4 años
Alemania	8,6 (2004)	72,7	84,6
Austria	10 (2001)	47,5	82,5
Bélgica	27,6 (2004) (1)	100,2	100,1
Dinamarca	83 (1999)	91,1	93,5
Eslovaquia	—	60,8	74,0
España	**—**	**94,6**	**99,3**
Finlandia	37,5 (2002)	37,9	46,7
Francia	27 (2004)	99,5	100,9
Grecia	—	0,0	57,8
Hungría	9,3 (2004)	72,6	90,7
Irlanda	15 (2002)	2,1	45,4
Italia	18,7 (2004)	97,3	101,1
Luxemburgo	—	62,3	96,3
Países Bajos	29 (2004)	0,1	73,4
Polonia	—	27,8	38,1
Portugal	25 (2001)	61,4	84,0
Reino Unido	26 (2003)	79,8	91,8
República Checa	0,5 (2004)	65,3	91,4
Suecia	66 (2003)	84,2	88,9

* Se incluyen los 19 países de la Unión Europea, que forman parte de la OCDE.

(1) La escolarización en la Educación Infantil comienza a los 2,5 años y aproximadamente el 90 por 100 de los niños están escolarizados.

Fuente: OCDE, *Starting Strong II. Early childhood education and care,* 2006.

y una elevada proporción de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en las áreas instrumentales de lectura, matemáticas y ciencias (cuadro III-9). El abandono escolar prematuro no sólo es muy alto en nuestro país (30,8 por 100), situándose a la cola de la UE-25, únicamente por delante de Malta y Portugal, sino que además nos alejamos del objetivo europeo y del establecido en el PNR, al haber aumentado ligeramente respecto al año 2000. Respecto al segundo indicador, los últimos datos del Informe PISA 2006, que son descritos con más detalle en el epígrafe 4, ponen de manifiesto la necesidad de reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las dos áreas instrumentales básicas (lectura y matemáticas).

CUADRO III-8

TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD EN LOS MENORES DE 2 AÑOS POR CCAA*. CURSO 2005-06

	Tasa neta de escolaridad			
	0-2 años	**< 1 año**	**1 año**	**2 años**
Andalucía	2,8	0,0	0,0	8,5
Aragón	28,8	6,1	28,5	51,8
Asturias	7,3	2,7	6,8	12,2
Baleares	9,0	2,2	9,6	15,7
Canarias	0,0	0,0	0,0	0,0
Cantabria	11,7	2,7	5,6	26,5
Castilla y León	11,9	2,9	11,9	20,8
Castilla-La Mancha	2,7	0,8	2,6	4,8
Cataluña	31,3	7,6	33,4	52,9
Comunidad Valenciana	10,2	1,1	10,1	19,5
Extremadura	2,2	0,6	1,9	4,3
Galicia	16,2	5,6	15,7	27,3
Madrid	28,6	9,8	29,4	46,9
Murcia	13,7	1,9	14,5	25,0
Navarra **	22,3	5,7	21,4	40,0
País Vasco	46,2	14,9	32,9	89,5
Rioja, La	4,3	1,1	5,5	6,3
Ceuta	3,3	1,2	2,9	5,6
Melilla	8,5	0,0	6,4	18,1
Total	**16,6**	**4,3**	**15,8**	**29,9**

* En centros autorizados por las Administraciones educativas.

** Se ha estimado la distribución por edad del alumnado de 0-2 años según la distribución del resto de comunidades autónomas.

Fuente: MEC. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores. Edición 2008.*

La participación en la educación universitaria de los mayores de 30 años en 2005 en la UE-27 ronda el 20 por 100. En España, a pesar del déficit educativo que caracteriza a su población adulta, el acceso a la educación universitaria se sitúa en 15,1 por 100, es decir, en una posición aún lejana de aquellos que tienen una alta participación (30 por 100) como Reino Unido o Dinamarca, pero más alta que Francia o Bélgica.

CUADRO III-9

EVOLUCIÓN EN LA UE-25 RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA 2010[21] EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Indicadores de educación en la Unión Europea	% de la población de 25 a 64 años participando en educación y formación		% de la población de más de 22 años que ha completado al menos el nivel de E. Secundaria 2.ª etapa (1)		% de jóvenes con abandono escolar temprano (2)		Graduados en Ciencia y Tecnología (3)		Jóvenes que no poseen el mínimo requerido en lectura (PISA 2000, 2003, 2006) (4)		
	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2005	2000	2003	2006
UE -25	7,59 (5) *	11,0	76,3	77,3	17,3(5)	15,2	10,4(5)	12,6	—	—	—
Europa del sur y Mediterraneo											
Chipre	3,4	7,1	79,0	80,7	18,5	18,1	3,4	4,2	—	—	—
España	***4,4***	***10,4*** (*)	***65,9***	***61,3***	***29,1***	***30,8*** (*)	***9,9***	***12,5***	***16,3***	***21,1***	***25,7***
Francia	2,7	7,6	81,6	82,8	13,3	12,6	19,6	—	15,2	17,5	21,7
Grecia	1,2	1,9	79,3	84,0	18,2	13,3	0,0	8,0	24,4	25,3	27,7
Italia	4,5	6,1	68,8	72,9	25,3	21,9	5,7	10,1	18,9	23,9	26,4
Malta	4,6	5,5	40,9	48,1	54,2	41,2	3,4	—	—	—	—
Portugal	3,3	4,2**	42,8	48,4	42,6	38,6	6,3	11,0	26,3	21,9	24,9
Europa del Norte											
Dinamarca	18,4	29,2	69,8	76,0	11,6	8,5	11,7	13,8	17,9	16,5	16,0
Finlandia	17,2	23,1	87,8 (*)	84,8	8,9 (*)	9,3	16,0	—	7,0	5,7	4,8
Suecia	17,5*	32,0(e)	85,2	87,8	7,7	11,7 (*)	11,6	15,9	12,6	13,3	15,3
Europa del Centro-Oeste											
Alemania	5,2	7,5	74,7	71,0	14,9	13,8	8,2	9,0	22,6	22,3	20,0
Austria	8,2	13,1	84,7	85,9	10,2	9,0	7,2	8,7	14,6	20,7	21,5
Bélgica	6,4	7,5**	80,9	80,3	12,5	13,0	9,7	11,2	19,0	17,9	19,4
Irlanda	—	7,3	82,4	86,1(*)	—	12,3 (**)	24,2	23,1	11,0	11,0	12,1
Luxemburgo	5,3	8,2	77,5	71,1	16,8	13,3	1,8	—	35,1	22,7	22,9
Países Bajos	15,9	15,6	71,7	74,6	15,5	13,6	5,8	7,9	—	11,5	15,1
Reino Unido	20,9	26,6**	76,4	77,1	18,4	14,0	18,5	18,1	12,9	—	19,0
Europa del Este											
Eslovenia	7,3	15,0	87,0	90,6	—	4,3	8,9	9,3	—	—	16,5
Estonia	5,4	6,5	83,6	80,9	14,2	14,0	7,0	8,9	—	—	13,6
Hungría	2,7	3,8	83,6	83,3	13,8	12,3	4,5	5,1	22,7	20,5	20,6
Letonia	—	6,9**	76,8	81,8	—	11,9	7,4	9,4	30,6	18,0	21,2
Lituania	3,5	4,9**	77,9	85,2	16,7	9,2	13,5	17,5	—	—	25,7
Polonia	4,3	4,7	87,8	90,0	—	5,5	6,6	9,4	23,2	16,8	16,2
República Checa	—	5,6	91,1	90,3	—	6,4	5,5	7,4	17,5	19,3	24,8
República Eslovaca	—	4,1	94,5	91,5	—	5,8	5,3	9,2	—	—	27,8

* Ruptura de serie. ** Datos provisionales. (e) Datos estimados.

(1) Según la correspondencia CNED-2000- ISCED-97, este nivel incluye segunda etapa de educación secundaria (general —bachillerato— y Grado medio de enseñanzas profesionales y de régimen especial) y enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de primera etapa para su realización.

(2) Porcentaje de Jóvenes entre 18 a 24 años con una educación secundaria básica y que no siguen ningún tipo de estudio-formación.

(3) Graduados por 1.000 habitantes entre la población de 20 y 29 años.

(4) Nivel de rendimiento 1 o inferior

Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales* y OCDE, Knowledge and Skills for life, First results from PISA 2000; Learning for tomorrow´s World First results from PISA 2003; Science Competencies for Tomorrow's World PISA 2006.

[21] Los 5 puntos de referencia en educación y formación para 2010 son: 1. La media europea de abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años no debe superar el 10 por 100. 2. Reducir al menos un 20 por 100 respecto al año 2000 el porcentaje de jóve-

La situación sobre la integración y la igualdad de oportunidades del alumnado con necesidades especiales de educación y las propuestas para su mejora ha sido objeto de atención y análisis por parte del CES en varias ocasiones[22].

Según el Informe PISA 2006, uno de los principales problemas del alumnado inmigrante es que con independencia de la proporción de población estudiantil de origen inmigrante en los sistemas educativos de cada país, éstos obtienen peores resultados académicos.

Tampoco los relativos peores niveles de rendimiento pueden ser atribuidos solamente a la composición de la población inmigrante en términos de sus antecedentes educativos y socioeconómicos, ni al país de origen. Finalmente, aunque el resultado más consistente es que el alumnado extranjero se escolariza en escuelas con un contexto de mayores desventajas socioeconómicas, las diferencias en España, aunque presentes no son tan pronunciadas como en Alemania o Francia, encontrándose España en un nivel intermedio. Además, aunque no existe un factor único que explique las diferencias entre países, los hay más efectivos en minimizar los peores resultados académicos del alumnado de origen extranjero.

La igualdad de condiciones en la educación

Los diferentes indicadores utilizados por el PISA[23] para medir la equidad de los diversos sistemas educativos muestran que España obtiene unos resultados educativos bastante homogéneos, aunque mejorables. Esta situación sitúa al sistema español todavía lejos del óptimo educativo, que consistiría en unir calidad y equidad, como ocurre en países como Finlandia. Es decir, combinar la homogeneidad en los resultados con un avance en el rendimiento del alumnado, lo que significaría que se ha conseguido mejorar el aprendizaje de todos los alumnos.

---

nes de 15 años que no poseen el mínimo requerido en comprensión lectora. 3. El 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior. 4. El porcentaje de estudiantes de carreras científicas y tecnológicas debe aumentar hasta, al menos, el 15 por 100 en 2010, así como reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades. 5. Aumentar al 12,5 por 100 la media de participación de los adultos en formación continua.

[22] Informe CES 4/2003, sobre *La situación de las personas con discapacidad en España. Economía, trabajo y sociedad. España 2006. Memoria del CES sobre la situación económica y laboral de la nación,* CES, 2006.

[23] Diferencia de puntos entre los alumnos situados en el percentil 95 y los situados en el percentil 5, la desviación típica y el coeficiente de variación.

Los estudios PISA 2000 y 2003 constataron que el rendimiento educativo estaba relacionado de manera muy directa e intensa con el estatus social, económico y cultural de las familias, medido a través del índice de estatus socioeconómico y cultural[24] (ESEC). Esta cuestión se reafirma en el PISA 2006 pues, como muestra el estudio, si todos los países y regiones participantes tuvieran un ESEC similar, España mejoraría su puntuación, igualándose al promedio de los 30 países que integran la OCDE.

En España el centro educativo en el que está escolarizado el alumno tiene menor influencia en los resultados en Ciencias que en otros países, lo que es considerado normalmente como un factor que favorece la igualdad de oportunidades en los sistemas educativos. Los resultados son mejores en los centros privados, si bien al hacer el descuento del ESEC de alumnos y de centros las diferencias entre centros no son estadísticamente significativas. Además, debe resaltarse que los alumnos españoles que pertenecen a familias con los índices más bajos obtienen mejores resultados que los de sus homólogos de la OCDE, es decir, el sistema educativo logra mitigar la relación entre un entorno socioeconómico menos favorecido y peor rendimiento escolar.

2. Mejorar la eficiencia en la educación y la formación

El aumento de la inversión en capital humano a través de la educación y formación, es un mensaje central y reiterado por diversas instancias europeas desde que en el año 2001 Europa decidió convertirse en una sociedad basada en el conocimiento. Más recientemente, las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre la eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación[25] y el Informe 2006 sobre los progresos en el programa de trabajo «Educación y formación 2010»[26], insisten en la necesidad de determinar las

[24] El índice de estatus socioeconómico y cultural (ESEC) se calcula teniendo en cuenta tres componentes: el nivel más alto de educación alcanzado por los padres, el prestigio de la profesión más alta de los padres y el nivel de recursos domésticos.

[25] Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre eficiencia y equidad en educación y formación (2006/C 298/03).

[26] Informe intermedio conjunto 2006 del Consejo y de la Comisión sobre los progresos registrados en el marco del programa de trabajo «Educación y formación 2010».

prioridades de inversión que contribuyan de forma más eficaz al aumento de la calidad y la equidad en los resultados del aprendizaje, aunque todavía no se han generalizado indicadores al respecto.

Situación y evolución del gasto en educación en el contexto europeo

El gasto por estudiante con relación al PIB per cápita en poder de paridad de compra, como indicador de inversión en educación, muestra de forma más clara el esfuerzo real que los países hacen para proveer de recursos a la educación y formación, que en España es similar en 2004 al de la UE-27, aunque algo menor en la educación primaria. Además, mientras que en la UE-27 este gasto ha disminuido levemente en los tres niveles educativos respecto a 2001, en España, a excepción de la educación primaria, ha aumentado, especialmente en educación universitaria

Si se utiliza el porcentaje de gasto público en educación respecto al PIB, los valores en España se han mantenido constantes entre 2000 y 2004, pero habría que señalar la influencia a este respecto del mayor aumento del PIB español con relación a otros países. En Europa sí se ha progresado en el objetivo de Lisboa de incrementar el gasto en recursos humanos.

Aproximadamente la mitad del gasto público en la UE-27 va destinado a la educación secundaria. En España, a pesar de los problemas detectados en este nivel, el gasto en 2004 es relativamente bajo (sólo por encima de Grecia, Rumania y Eslovenia), y además ha disminuido un poco respecto al año 2001. Sin embargo, en educación infantil se ha producido un crecimiento relativo del gasto en España, mientras que en la mayoría de los países europeos se ha mantenido más constante. De todas formas, hay que hacer constar que el gasto privado en esta etapa en España todavía juega un papel importante. El gasto en educación universitaria en España, a pesar de sus altas tasas de matriculación, se encuentra por debajo del 1 por 100 del PIB (niveles similares a la República Checa, Estonia o Eslovaquia), encontrándose todavía lejos de la meta del gasto del 2 por 100 del PIB propuesto por la Comisión. Por otro lado, el coste privado en Educación en España es similar al de la UE-27, aunque este último es 7 veces menor al de Estados Unidos.

Gasto público en educación no universitaria en España

Los recursos públicos asignados a la educación no universitaria en términos absolutos han aumentado en España entre el año 2000 y 2005 un 43 por 100 (8.161.642 miles de euros). El gasto por estudiante matriculado en enseñanzas de régimen general en España ha

pasado de los 2.761 euros en el año 2000 a 3.902 euros en 2005, siendo este gasto significativamente superior en ambos años en Navarra (3.792 y 4.694 euros) y País Vasco (3.972 y 5.381 euros) y menor en Madrid (2.109 y 3.049 euros) y Andalucía (2.126 y 3.088 euros).

Sin embargo con relación al PIB la tendencia ha sido de ligero descenso (3 por 100 del PIB en el año 2000 al 2,8 en 2005). Si se considera la proporción del gasto público total que se dedica a la educación no universitaria, éste ha aumentado muy levemente.

Gasto público en educación universitaria en España

El gasto público en educación universitaria[27] en España ha aumentado entre el año 2000 y 2005 un 33 por 100 (1.816.545 miles de euros). También el gasto por alumno se ha incrementado, pasando de 2.761 euros en 2000 a 3.902 euros en 2005.

Sin embargo con relación al PIB la tendencia ha sido de ligero descenso (0,86 por 100 del PIB en el año 2000 al 0,80 en 2005), encontrándose todavía a mitad de camino de la meta de gasto del 2 por 100 del PIB propuesto por la Comisión Europea. Al considerar la proporción de gasto público que se dedica a la educación universitaria sobre el total del gasto público, éste también ha disminuido muy levemente (2,22 en 2000 a 2,10 por 100 en 2005).

3. Hacer realidad el aprendizaje permanente

La Comisión ha destacado recientemente en su comunicación «Nunca es tarde para aprender»[28] la necesidad de no dilatar la creación de un sistema eficiente de aprendizaje para la población adulta con el fin de ampliar su acceso al mercado de trabajo, mejorar su integración social y prepararlos para un envejecimiento activo. En este sentido, la mencionada Comunicación de la Comisión sobre indicadores, propuso tres indicadores clave: tasas de graduación en educación secundaria superior entre la población joven, participación de los adultos en el aprendizaje permanente y capacidades entre la población adulta.

[27] Incorpora las becas por exención de precios académicos y la financiación de origen privado de las universidades públicas.

[28] Comunicación de la Comisión. Aprendizaje de adultos: nunca es demasiado tarde para aprender. COM (2006) 614.

Graduados en Educación Secundaria Superior

En la educación secundaria superior (bachillerato y ciclos formativos de grado medio), se aprecia la necesidad de incrementar el número de titulados en este nivel, ya que España se sitúa a bastante distancia de la media europea (11,4 puntos porcentuales) y continúa siendo el tercer país con menor proporción de personas de más de 22 años con este nivel de estudios. Además, la evolución desde 2001 ha sido bastante negativa, pues actualmente sólo un 61,3 por 100 de los españoles posee dicho nivel, frente al 65,9 que lo alcanzaron en el año 2001 (cuadro III-9). La mayor tasa de graduación de las mujeres españolas en este nivel, y su mejor balance con relación a la UE-27, indica que los esfuerzos se deben dirigir a aumentar esta tasa entre los varones. Por otro lado, también las tasas de graduación entre los españoles son mayores que entre los inmigrantes (15,7 puntos).

Participación en el aprendizaje permanente

La mayor cobertura de las actividades de enseñanza derivada de la armonización europea de las definiciones y conceptos suponen en España una ruptura de la serie a partir de 2005, y por tanto, puede que el importante avance registrado en nuestro país se deba más a un efecto estadístico que a un progreso real.

El porcentaje de población entre 25 y 64 años que participa en programas de educación y formación casi ha alcanzado el nivel de referencia establecido (10,4 por 100), aunque todavía se encuentre lejos de los niveles de participación existente en los países nórdicos o en el Reino Unido. Sin embargo, España destaca por la alta participación en la formación permanente de los adultos con bajos niveles educativos[29], porque habitualmente la participación en el aprendizaje permanente tiende a aumentar conforme se incrementa el nivel educativo alcanzado por la población. Tanto en la mayoría de los países europeos como en España, las mujeres participan más en este tipo de formación, aunque en nuestro país esta diferencia es algo mayor que en la UE-27 y ha crecido más desde el año 2000.

Capacidades entre la población adulta

Por otro lado, los datos disponibles sobre las competencias clave entre la población adulta son aún muy limitados. Por ello, aunque la Recomendación del Parlamento Europeo[30] establece ocho competen-

[29] Menos de educación secundaria superior. Eurostat, EU-Labour Force Survey. Datos 2006.

[30] Recomendación 2006/962/EC del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2006 sobre competencias clave para el aprendizaje permanente, OJ L 394/10 de 30.12.2006.

cias clave para el aprendizaje permanente[31] necesarias para el desarrollo personal, la participación cívica, la cohesión social y la empleabilidad, tan sólo se analiza la situación relativa de España sobre las competencias digitales entre la población adulta[32]. Sin embargo, parece que las deficiencias estadísticas respecto a algunas competencias podrán ser solventadas parcialmente gracias a dos nuevos estudios, que serán llevados a cabo por Eurostat (educación para adultos) y por la OCDE (Programa de evaluación internacional para las competencias de los adultos, PIACC).

La falta de competencia digital es un problema que afecta a gran parte de la población adulta europea. Así, algo más de un tercio de los europeos entre 16 y 74 años nunca ha usado un ordenador, proporción algo más elevada en España (40 por 100), donde además, casi las dos terceras partes no utiliza regularmente Internet, frente al 57 por 100 de los adultos europeos, produciéndose a este respecto importantes diferencias entre el ámbito rural y urbano. Igualmente, más de la mitad de los europeos (59 por 100) y el 68 por 100 de los españoles no han recibido ningún curso al respecto.

Para que en España el desarrollo y actualización de las competencias clave a lo largo de toda la vida sea una realidad, es necesario que se refuerce la actual educación y formación de adultos y se la dote de mayor coherencia, de manera que esta oferta educativa esté más vinculada a las políticas de empleo, social, cultural y de innovación.

4. Competencias clave entre la población joven

Con la intención de cubrir las competencias clave en el aprendizaje permanente antes mencionadas, la Comisión propone en su documento sobre indicadores y niveles de referencia de 2007[33]

[31] Comunicación en la lengua materna, Comunicación en lenguas extranjeras, Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología, Competencia digital, Aprender a aprender, Competencias interpersonales y cívicas, Espíritu emprendedor y Expresión cultural y artística.

[32] Eurostat. *How skilled are Europeans in using computers and the Internet?* Statistics in focus 17/2006.

[33] Comunicación de la Comisión. *Un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación*. COM (2007) 61 final.

cinco indicadores centrales: capacidad lectora, en matemáticas y ciencias, habilidades en TICs, lingüísticas y cívicas, y la capacidad de aprender a aprender. Sin embargo, tan solo existen datos disponibles sobre los dos primeros indicadores; el resto requieren de nuevos estudios, o incluso de nuevas formas de entender y organizar el aprendizaje.

Competencias de los jóvenes en lectura, matemáticas y ciencias

En un momento en el que el conocimiento científico y tecnológico está ayudando al crecimiento de las economías más avanzadas, el Informe PISA 2006 arroja un rendimiento medio de los escolares españoles en ciencias ligeramente inferior al pomedio OCDE, aunque a una gran distancia de países como Finlandia, Estonia o los Países Bajos. España se sitúa en la posición 24 de los 57 países incluidos en el estudio. A pesar de estas distancias, hay que subrayar que existe una semejanza en las capacidades cognitivas medias de los alumnos de todos los países europeos, en contraste con la diversidad de sus sistemas educativos y métodos de enseñanza. Además, aunque la diferencia respecto a los 23 países con mejores puntuaciones es estadísticamente significativa, la posición que ocupa España en ciencias es relativa, pues la falta de diferencias significativas en las puntuaciones de España con respecto a algunos países como Dinamarca, Francia, o Estados Unidos, pueden colocar los resultados españoles entre la posición 24 y la 33 del *ranking*.

Notable incremento de la proporción de alumnos españoles que no alcanzan el mínimo requerido en comprensión lectora

Las tendencias en el rendimiento medio del alumnado en lectura, matemáticas y ciencias, aunque deben ser contempladas con precaución[34], muestran que las diferencias entre los tres años de los resultados promedio de España en competencia científica y matemática son leves, y en todos los años ligeramente inferiores a la media de la OCDE, pero nuevamente lejanos a los países con mejores rendimientos. Sin embargo, en comprensión lectora se ha producido un descenso general en todos los países, que es bastante mayor en el caso español.

Tanto en el promedio de la OCDE como en España, existen relevantes proporciones de alumnado que no posee el mínimo requerido en comprensión lectora, matemáticas y ciencias. Pero mientras en ciencias y matemáticas España se sitúa ligeramente por debajo del

[34] Pues según los años, dos de las áreas tomadas en consideración son estudiadas de forma secundaria, es decir, tienen un número de preguntas que no cubren todas las escalas contempladas.

promedio de la OCDE, las ligeras diferencias se mantienen bastante constantes desde el 2000; en comprensión lectora, la evolución seguida entre 2000 y 2006 es más negativa, distanciándose del promedio de la OCDE en 5,6 puntos porcentuales, pero casi 21 puntos de Finlandia y 10 de los Países Bajos. Este preocupante resultado se confirma en el estudio PIRLS 2006, de la Asociación Internacional para la evaluación del rendimiento educativo, que valora la comprensión lectora a los 9 años (4º de primaria).

Independientemente de la comparación internacional, parece preocupante que una cuarta parte de jóvenes españoles no superen los niveles mínimos en comprensión lectora. La relevancia de estas proporciones deriva de que estos estudiantes tienen serias dificultades para utilizar la lectura como una herramienta efectiva para ampliar sus conocimientos en otras áreas, por lo que la mejora de la comprensión lectora de los alumnos españoles debería convertirse en un objetivo del conjunto de la sociedad.

Rendimiento de los estudiantes en ciencias: pocos alumnos con rendimientos altos

Respecto a la distribución de las puntuaciones individuales, los resultados de los alumnos españoles en ciencias se caracterizan por una mayor homogeneidad que la obtenida en las capacidades lectoras y matemáticas. Como se ha señalado, la proporción de alumnos españoles que se sitúan en los niveles más bajos de rendimiento son similares a la media de la OCDE. Sin embargo, las mayores diferencias se producen en los niveles más altos de rendimiento, lo que tendrá claras consecuencias para el avance del conocimiento y el desarrollo económico. Esta situación coloca al sistema español todavía lejos del óptimo educativo que combina la homogeneidad en los resultados con una mayor presencia de alumnado con rendimientos elevados, lo que significa que se ha conseguido mejorar el aprendizaje de los alumnos tanto de nivel alto, como medio y bajo.

Competencias en TICs

Aunque el uso de las TICs ha sido una prioridad para Europa en la última década, los datos disponibles actualmente están limitados a indicadores basados en *inputs* (número de ordenadores por alumno y media de ordenadores conectados a Internet en las escuelas), y sólo algunos estudios puntuales[35] permiten obtener información sobre usos y actitudes.

[35] Empirica (2006) Benchmarking access and use of ITC in European schools. European Comission.

Los datos europeos muestran que todavía hay diferencias considerables entre países e incluso entre colegios de un mismo país. En España casi todos los colegios utilizan ordenadores en la enseñanza (96 por 100) y tienen acceso a Internet (el 81 por 100 dispone de acceso a Internet de banda ancha), situándose en el número 10 de la UE-27. La conexión a Internet de banda ancha es mayor en las escuelas de educación secundaria superior (96 por 100) y en las zonas urbanas (82 por 100) que en los colegios de primaria (79 por 100) y en las áreas rurales (68 por 100). Pero, aunque se disponga de recursos, sólo el 68 por 100 del profesorado dice haber utilizado los ordenadores en los 12 meses anteriores a la encuesta. Sin embargo, éstos los utilizan con una intensidad algo superior a la media europea (entre el 10 y el 50 por 100 de sus lecciones) y el material más usado es el CD-ROM. Entre los que nunca han utilizado un ordenador (32 por 100), casi la mitad (48 por 100) opina que no existen suficientes ordenadores, un 23 por 100 piensa que hay una falta de material o contenidos adecuados, y sólo un 12 por 100 no tiene claros los beneficios de la utilización de los mismos en clase.

Competencias lingüísticas

Las competencias lingüísticas son de tal relevancia que no sólo las instituciones europeas[36] han insistido en ello desde hace años, sino que un reciente estudio ha estimado el coste para los negocios en Europa que supone la falta de suficientes habilidades lingüísticas. Los indicadores disponibles hasta el momento[37] evalúan la enseñanza de idiomas más que las competencias lingüísticas, pero la situación cambiará con la puesta en marcha de una nueva encuesta europea al respecto. Cabe recordar que el sistema educativo español no ha sido capaz tradicionalmente de proporcionar unos buenos niveles de uso de lenguas extranjeras, lo que ha llevado a algunas comunidades autónomas a desarrollar programas de bilingüismo en las escuelas públicas, aunque los enfoques y metodologías adoptados son muy diversos.

España se encuentra entre los únicos seis países europeos en los que el número medio de idiomas que se enseñan en educación secundaria inferior (ESO) ha decrecido entre 2005 y 2000, y en educación secundaria superior es el sexto más bajo de la UE-27. En ambos niveles el inglés es el idioma más común.

[36] Comunicación de la Comisión al Consejo. Marco para la encuesta europea sobre los conocimientos lingüísticos COM (2007)184 final.

[37] Número medio de idiomas aprendidos por alumno en educación secundaria superior y distribución del alumnado por número de idiomas aprendido

5. Modernizar la educación en sus diferentes niveles

El análisis sobre esta prioridad política se basará en un número de indicadores más cualitativos que la Comisión ha identificado como prioritarios para incluir y discutir en las agendas políticas. Además, los cuatro aspectos identificados hasta ahora (la dirección y administración escolar, el desarrollo profesional del profesorado, las escuelas como centros abiertos al aprendizaje y la financiación de las escuelas), o requieren de una mayor definición y consenso, o necesitan de información más actualizada y detallada[38].

Finalmente, aunque una parte de las reformas necesarias para modernizar las escuelas tienen que ver con cuestiones organizativas, resulta necesario contar con unos niveles y patrones de inversión adecuados. El reto de los gobiernos es identificar aquellas prioridades de inversión que tengan un impacto más eficiente en la calidad y equidad de los resultados de aprendizaje. De los datos expuestos en este capítulo sobre la situación española se podrían extraer algunas de estas prioridades, pero lo más importante, tal y como se desprende del barómetro del CIS de julio de 2005[39], es que en el debate sobre la educación se llegue a un consenso.

Aumentar la participación de los jóvenes españoles en la FP inicial

El proceso de Copenhague en su último comunicado[40] sugiere que las reformas y la inversión deberían estar centradas en mejorar la imagen y el atractivo entre los empleadores, aumentando la participación de la población en este tipo de formación, y mejorando la calidad y flexibilidad de la formación profesional inicial. El indicador propuesto para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa es la tasa de graduación en secundaria superior general y profesional. La participación de los jóvenes españoles en la formación profesional inicial es bastante más baja (38,7 por 100) que la existente para la UE-27 (55,8 por 100 en 2004), a pesar del aumento registrado en nuestro país desde el año 2000 (33,5 por 100). Sin embargo, el intento europeo de mejorar la imagen y atractivo de la formación profesional inicial, incrementando el acceso a los niveles de educación universitaria ha sido bastante positivo en el caso espa-

[38] OCDE, Proyecto: *Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS)*.

[39] CIS, *Estudio núm. 2616, Julio 2005*.

[40] *The Helsinki Communiqué on the Future Priorities of Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training, December 2006*.

ñol. Además, una importante proporción de alumnos continúa realizando estudios superiores no universitarios (CFGS). Por otro lado, es importante señalar que en España los titulados en grados medios de formación profesional son los que tienen mejores tasas de inserción a su primer empleo y los que en mayor proporción encontraron su primer empleo significativo directamente[41].

Por otro lado, aunque existe una diversidad creciente en la oferta de titulaciones de FP, en respuesta al incremento y variedad de las capacidades demandadas por el mercado de trabajo, y de la divergencia de sistemas profesionales en una Europa cada vez más ampliada, la Comisión Europea está trabajando en un sistema europeo de créditos, similar al existente en la educación superior.

Avances y retos en la educación universitaria

Según el propio comunicado de la V Cumbre Ministerial del Proceso de Bolonia[42], en España se han producido avances positivos durante los dos últimos años con relación a la estructura de los estudios, la certificación de la calidad y el aprendizaje permanente. Entre los retos a alcanzar, destaca la eliminación de los obstáculos a la movilidad, como el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, o el correspondiente a sus aprendizajes previos a la educación superior. En este sentido, los Estados implicados en este proceso se comprometen a poner en marcha un Marco de Cualificaciones del EEES en 2010 compatible con el Marco Europeo de Cualificaciones propuesto por la Comisión para el aprendizaje permanente, en todos los niveles.

En España todavía no se ha constituido el Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones en la educación superior que preveía el Real Decreto 900/2007[43], y se desconoce el encaje que podrá tener éste con el Marco Nacional de Cualificaciones que debe incluir todos los niveles, o con el Sistema Nacional de Cualificaciones establecido a partir de la Ley 5/2002 de las Cualificaciones y de la formación profesional.

---

[41] CES, *CAUCES* número 3, artículo «Transición educativo-formativa e inserción laboral de los jóvenes en España».

[42] Comunicado de Londres. Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado. 18 de mayo de 2007.

[43] Real Decreto 900/2007, de 6 de julio, por el que se crea el Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior.

Al mismo tiempo, la Comisión propone tres indicadores relacionados con la educación superior: 1. Incrementar el número de graduados en matemáticas, ciencia y tecnología al menos un 15 por 100 en 2010, así como reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades; 2. Alcanzar el 2 por 100 del PIB de inversión en educación universitaria[44]; y 3. Conseguir la meta de tres millones de estudiantes Erasmus para 2012[45].

Graduados en matemáticas, ciencia y tecnología

En España continúa mejorando la proporción de nuevos graduados en ciencias y tecnología, con una cifra en 2005 del 12,6 por 1.000, similar a la de la UE-25. Al mismo tiempo, la presencia femenina, aunque todavía no es equilibrada, es también más nutrida en España que en una buen parte de los países europeos.

Sin embargo hay que señalar que la disminución de la población joven en Europa, sobre todo en el Sur y en los nuevos países miembros, se incrementará más a partir de 2010, lo que situará a España en una posición menos competitiva respecto a las economías emergentes, a no ser que esta tendencia se vea contrarrestada por el aumento del número de estudiantes de fuera de Europa.

Movilidad en la educación universitaria

La importancia de promover la movilidad de los estudiantes y de eliminar los obstáculos a la misma ha sido puesta de manifiesto por las instituciones europeas en numerosas ocasiones, siendo actualmente una parte esencial en la creación del EEES. A pesar de los instrumentos europeos puestos en marcha recientemente (ECTS, Suplemento Europeo al título y nueva estructuración de las enseñanzas universitarias), los desincentivos a la movilidad aún persisten[46] haciendo difícil la consecución del objetivo europeo de convertir a Europa en el destino de estudiantes e investigadores de otras partes del mundo. Además, las estrategias nacionales para favorecerla son insuficientes, siendo los programas europeos integrados en el nuevo Programa de Aprendizaje Permanente (Sócrates, Erasmus...) los principales apoyos a la misma.

---

[44] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación. COM (2006) 208 final.

[45] Decisión núm. 1720/2006/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2006 estableciendo un programa de acción para el aprendizaje permanente.

[46] *Facing the Challenge; The Lisbon Strategy for Growth and Employment,* November 2004 (*Informe Kok*).

Actualmente los indicadores utilizados para medir la situación y el progreso de la movilidad son tres: 1. Estudiantes extranjeros matriculados en educación superior como porcentaje del total del alumnado matriculado en el país de destino, por nacionalidad. 2. Porcentaje de estudiantes universitarios del país de origen matriculado en el extranjero. 3. Número de estudiantes enviados y recibidos por país dentro del programa Erasmus.

Al igual que en la mayoría de los países europeos, en España se ha producido un aumento del porcentaje de alumnado extranjero, aunque la situación de partida (2000) es inferior (1,39 por 100) a la UE-27 (4,95 por 100) y el progreso menor (en 2004 España 2,27 por 100 y UE-27 6,32 por 100). En España en el curso 2005-2006, un 26 por 100 provenía de América del Sur, un 18,5 por 100 de África y un 42 por 100 de Europa[47]. Por otro lado, existe una gran divergencia entre países respecto a la proporción de sus estudiantes matriculados en el extranjero, situándose España (junto a Reino Unido y Polonia) entre aquellos con porcentaje inferior al 1,5 por 100. Por tanto, España se encuentra, junto a Bélgica, Reino Unido, Francia o Alemania, entre los países que tienen más estudiantes extranjeros que los que envían fuera. Un elemento adicional en España, es el hecho de que no se oferten enseñanzas universitarias que utilicen el inglés como lengua vehicular, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados miembros de la Unión Europea.

Finalmente, con relación a la movilidad dentro del programa Erasmus, España y Francia son los destinos más populares de los estudiantes, seguidos de Alemania y Reino Unido. El país que envía más estudiantes es Alemania, seguido de Francia y España.

La calidad de las instituciones universitarias

La calidad de las instituciones de educación superior es una cuestión de creciente interés de las políticas educativas, tanto en el ámbito nacional como europeo. De hecho, recientemente el Parlamento Europeo ha adoptado una recomendación sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior[48]. También la V Cumbre Ministerial del Proceso de Bolonia[49], en su

[47] MECD, *Datos y cifras del sistema universitario 2006/2007*.

[48] Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior (2006/143/CE).

[49] Comunicado de Londres. Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado. 18 de mayo de 2007.

análisis destaca los avances hacia el EEES con relación a la certificación de la calidad. Al mismo tiempo, se han desarrollado recientemente algunos *rankings* internacionales sobre la calidad de las universidades[50], y en ninguno de éstos una universidad española se encuentra entre las 100 mejores. Estas comparaciones, se han basado en los resultados en el campo de la investigación (las publicaciones) o en medidas como la inversión, los medios, o el porcentaje de alumnos extranjeros que es capaz de atraer un *campus*, pero sin tener en cuenta los resultados en términos de aprendizaje. Sin embargo, la OCDE está preparando una evaluación internacional para comparar las capacidades (qué saben hacer con los conocimientos adquiridos) de los universitarios que están a punto de terminar la carrera.

2.2. La calidad del sistema educativo español: reformas y situación

2.2.1. **Reformas en las enseñanzas no universitarias y universitarias**

Implantación de la LOE

Este curso es el primer año de aplicación de la LOE, que afecta al alumnado de 1.º y 2.º de educación primaria, y 1.º y 3.º de educación secundaria obligatoria (ESO), al implantarse las nuevas enseñanzas fijadas en 2006. Hasta el curso 2008-2009 no se implantarán los dos ciclos de educación infantil, aunque en el año 2006 se aprobaron las enseñanzas mínimas del segundo ciclo (de 3 a 6 años de edad), quedando aún pendiente por establecer los contenidos educativos del primer ciclo (de 0 a 3 años). También durante este año se han ordenado las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño[51] para adecuarlas a lo establecido en la LOE, se ha creado y regulado el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas[52], establececiendo los aspectos básicos del currículo de danza[53].

[50] The Academic Ranking of World Universities (ARWU) de la Universidad de Shanghai Jiao Tong, realizada por primera vez en 2003 (último *Ranking* de 2007) y the World University Ranking (WUR) del suplemento de educación superior de la revista Times (THES), realizada por primera vez en 2004 (último *Ranking* de 2006).

[51] Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño.

[52] Real Decreto 365/2007, de 16 de marzo, por el que se regula el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas.

[53] Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los Aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El MEC ha cofinanciado, junto a las comunidades autónomas, algunos aspectos de la aplicación de la LOE, siendo la partida más destacada la destinada a financiar la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil (285.995.000 euros), seguida Plan de refuerzo, orientación y apoyo (PROA), cuyo objetivo es mejorar los resultados educativos (30.261.300 de euros), y del Plan de apoyo a la implantación de la LOE[54] (6.200.000 euros).

Desarrollo de la LOE: regulación del bachillerato

Durante este año, también se han regulado las enseñanzas de bachillerato[55], pues en 2008/2009 se implantará el primer curso y en el 2009/2010, el segundo. La nueva ordenación de este ciclo supone la fusión de los cuatro tipos de bachillerato actuales en tres: artes, ciencias y tecnología, y humanidades y ciencias sociales. Otra de las novedades destacadas es que, aunque hasta ahora sólo podían pasar de curso quienes aprobaban todo el curso o como máximo suspendieran hasta dos asignaturas, aquellos alumnos que repitan con tres o cuatro asignaturas suspensas podrán completar la matrícula con dos o tres asignaturas del segundo curso, y tampoco los que se encuentren en el segundo curso tienen la necesidad de cursar de nuevo las materias superadas.

Nueva formación inicial del profesorado

La calidad de la docencia es un factor clave en la calidad de la enseñanza[56], pues existe una correlación positiva y significativa entre la calidad del profesorado y los logros de los alumnos, siendo el aspecto intraescolar más importante a la hora de explicar el rendimiento de los estudiantes. El valor de la calidad de la función docente, la nueva estructuración de las enseñanzas universitarias, y la necesidad de unos principios europeos comunes respecto a sus competencias y cualificaciones, ha motivado que recientemente el Gobierno haya aprobado la nueva formación inicial del profesorado de educación infantil, primaria, ESO, bachillerato, FP e idiomas, lo que permitirá a las universidades desarrollar sus planes de estudios, aunque, como se señala posteriormente, posiblemente habrá dificultades para su implementación práctica.

---

[54] Este Plan recoge diferentes programas: Programas de Formación para ayudar a los profesores que lo requieran a adaptarse a los nuevos currículos, el Programa para el apoyo al aprendizaje de las lenguas extranjeras (PALE), y el Programa para la mejora del éxito escolar.

[55] Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la Estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.

[56] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Mejorar la calidad de la formación del profesorado,* COM (2007) 392 final.

Además, el Gobierno ha desarrollado el reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes no universitarios[57], a que se refiere la LOE (DA 6ª) en orden a completar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, en aquellos aspectos básicos que son necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente, y siempre a tenor de lo preceptuado en las disposiciones adicionales 9ª a 12ª de la LOE. Finalmente se está negociando el borrador de Estatuto Docente, presentado por el MEC en la Mesa sectorial de educación, en mayo de 2007.

Primeros títulos de FP y creación de la red de centros de referencia nacional

Con relación a la formación profesional, una vez establecido el año pasado el marco normativo que regulaba la ordenación general de la FP del sistema educativo, este año se han aprobado los primeros títulos de formación profesional, ocho de técnico[58] y seis de técnico superior[59]. En ellos, se establecen tanto los aspectos básicos del currículo, como el acceso a otros estudios.

También a comienzos de 2008, en desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y la FP (art.11), se ha regulado la creación de una red de centros de referencia nacional[60], especializados en los distintos sectores productivos. Además, este año se ha continuado complementando el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, con la aprobación de 108 nuevas cualificaciones de FP pertenecientes a diferentes familias profesionales[61], siendo actualmente 337 las cualificaciones catalogadas desde la aprobación de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la formación profesional.

---

[57] Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la DT 17.ª de la citada ley.

[58] Técnico en cocina y gastronomía (RD 1396/2007), en emergencias sanitarias (RD 1397/2007), en mecanizado (RD 1398/2007), en panadería, repostería y confitería (RD 1399/2007), en farmacia y parafarmacia (RD 1689/2007), en soldadura y calderería (RD 1692/2007), en sistemas microinformáticos y redes (RD 1691/2007) y, en servicios en restauración (RD 1690/2007).

[59] Técnico superior en gestión de alojamientos turísticos (RD 1696/2007), en audiología protésica (RD 1685/2007), en educación infantil (RD 1394/2007), en laboratorio de análisis y de control de calidad (RD 1395/2007), en vitivinicultura (RD 1688/2007) y en programación de la producción en fabricación mecánica (RD 1687/2007).

[60] Real Decreto 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional estatal.

[61] http://www.mec.es/educa/incual/ice_documentacion.html.

La reforma universitaria y su implantación

En el ámbito universitario, este año se aprobó la modificación de la Ley Orgánica de Universidades[62] de 2001. La reforma de la LOU gira en torno a los siguientes ejes: 1. La armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del EEES, asumiendo una profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas, 2. La necesidad de potenciar la autonomía de las universidades, a la vez que se aumenta la exigencia de rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones, 3. Reforzar el papel y la responsabilidad de todos los agentes del sistema universitario, articulando mejor la relación entre ellos, 4. Aumentar la implicación de las universidades en la investigación y en la respuesta a las demandas de la sociedad y del sistema productivo, y 5. Potenciar su papel como transmisor de valores.

Armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del EEES

En consonancia con los objetivos del proceso de construcción del EEES, y de acuerdo con lo establecido en la reforma de la LOU, se establece una nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales[63]. Esta nueva organización responde no sólo a un cambio estructural de las enseñanzas universitarias en tres ciclos (Grado, Máster y Doctor)[64] sino también a un cambio en la metodología docente, que centra el objetivo en el proceso de aprendizaje del estudiante, y que debe reflejarse tanto en el diseño de los títulos como en los procesos para evaluar su adquisición (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos, ECTS). A principios de 2008 ya se han elaborado los primeros 207 nuevos planes de estudio de títulos, que han de ser remitidos a la ANECA para la evaluación y verificación antes de su implantación en el curso 2008-2009, en caso de que dicha evaluación sea positiva.

Además, se ha dotado de mayor flexibilidad al sistema actual de titulaciones mediante la sustitución del Catálogo de títulos oficiales por un registro nacional de títulos oficiales[65], que permite a las universidades determinar sus planes de estudio, siempre y cuando se ajusten a las directrices generales que establezca el Gobierno, y cumplan los diversos requisitos académicos de excelencia que supervisará el Consejo de Universidades.

---

[62] Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

[63] Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la Ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

[64] Véase Memoria CES 2006, capítulo de Educación.

[65] Proyecto de Real Decreto por el que se regula el registro de Universidades, Centros y Títulos

La heterogeneidad del nuevo procedimiento, el hecho de que la ANECA cuente con recursos limitados para poder evaluar el alto volumen de titulaciones remitidas y de que no se haya constituido el Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones en la educación superior, previsto por el Real Decreto 900/2007, unido a la carencia en el ámbito universitario de una metodología generalizada de contraste con las necesidades del sistema productivo, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de la formación profesional, plantea algunas incógnitas de futuro sobre el grado de adecuación de las nuevas ofertas de las titulaciones universitarias a las necesidades de la sociedad.

Autonomía de las universidades y rendición de cuentas

Las principales medidas dirigidas a potenciar la autonomía de las universidades, están dirigidas, por un lado, a conferirles mayor capacidad para establecer su modelo de organización y, por otro, a dotarlas de un papel más activo en las decisiones de naturaleza académica. Entre las medidas dirigidas a dotar a las universidades de mayor capacidad para establecer su modelo de organización, caben destacar las siguientes: una mayor libertad respecto a la composición del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario, y una mayor flexibilidad a los sistemas de elección de rector. Además, en estos y demás órganos de gobierno y representación, el personal docente e investigador tiene una representación mayoritaria.

Las reformas realizadas para dotar a las universidades de un papel más activo en las decisiones de naturaleza académica, se reflejan en su mayor capacidad para la creación, y reconocimiento de las universidades, en el diseño de los títulos universitarios, y en la contratación del profesorado.

En la selección del profesorado funcionario se produce la sustitución del proceso de habilitación por el de acreditación, en el que, a diferencia de la habilitación hasta ahora vigente, se ha eliminado la oferta de un número de plazas previamente delimitadas. El nuevo sistema de acreditación, que ya ha sido desarrollado reglamentariamente[66], está inspirado en la evaluación por los pares y consiste en la valoración, por una comisión de expertos, de los méritos de los aspirantes. Posteriormente, las universidades seleccionarán, entre los

[66] Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la Acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.

previamente acreditados, al personal funcionario docente mediante concurso de acceso[67].

En la exigencia de rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones en el ejercicio de su autonomía, la reforma de ANECA tiene un papel importante. La reforma de la LOU no sólo la transforma en una agencia estatal, sino que además obliga a esta agencia y a sus homólogas en la comunidad autónoma, al establecimiento de criterios comunes de garantía de calidad que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación.

Los agentes del sistema universitario y la relación entre ellos

La modificación más importante para que los principios de coordinación, cooperación y concertación entre las Administraciones públicas sean las señas de actuación en la política universitaria, es la escisión del Consejo de Coordinación Universitaria, creado por la LOU, en dos órganos: la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Universidades. La Conferencia es el órgano responsable de la política general universitaria, y está compuesta por los responsables de la enseñanza universitaria en las comunidades autónomas y por cinco miembros designados por el presidente de la Conferencia. El Consejo de Universidades, se constituye en un órgano de coordinación en el ámbito académico, en el que están representados los rectores de las universidades y cinco miembros designados por el presidente del Consejo. Además, se crea un nuevo órgano que completa el marco, el Consejo del Estudiante universitario, que no existía anteriormente en nuestro ordenamiento jurídico, como órgano colegiado de representación estudiantil. Estos ámbitos de participación, sin embargo, no contemplan la del sistema productivo, mediante representación de los agentes sociales, cuestión que se remite a la participación a nivel local, fundamentalmente en el ámbito de los Consejos Sociales.

La investigación y la respuesta a las demandas de la sociedad y el sistema productivo

Las universidades, además de un motor para el avance del conocimiento, deben serlo para el desarrollo social y económico. En este sentido, y por primera vez, se establece la transferencia del conocimiento entre las funciones básicas de la universidad. Algunas de las medidas previstas para contribuir a este objetivo son: la creación de institutos mixtos de investigación, que permitirán una relación directa entre todos los agentes del sistema de ciencia y tecnología; la potenciación

[67] Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el Régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios.

de intercambio de personal investigador entre el sistema universitario y el productivo, estableciéndose la posibilidad (art. 83) de la concesión de una excedencia con derecho a la reserva del puesto de trabajo como máximo de cinco años; o que el ejercicio de dicha actividad se tenga en cuenta como criterio relevante en el desarrollo de la actividad profesional del personal docente e investigador. Otras medidas desarrolladas al respecto son la posibilidad de que la Conferencia General de Política Universitaria solicite informes o estudios al CES, o la obligación de que la Conferencia proponga y valore medidas para impulsar la colaboración entre universidad y empresa.

La transmisión de valores en la universidad

La Ley impulsa, asimismo, que las universidades asuman el reto de incorporar valores como la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad, la no discriminación, y la creación y difusión cultural, como objetivos propios de la universidad y de la calidad de su actividad. Otro aspecto novedoso es la inclusión de una nueva regulación (Título XIV) dedicada al deporte y a la extensión universitaria.

2.2.2. **La calidad del sistema educativo español**

El curso escolar 2007-2008 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de 7.161.615 lo que significa 122.877 alumnos más (1,7 por 100) que en el curso 2006-2007, continuándose el crecimiento del alumnado no universitario iniciado hace cinco años, derivado tanto del aumento significativo de los nacimientos que se viene produciendo en España desde el año 1999, como de la continuada incorporación de alumnado procedente del extranjero (cuadro III-10).

Aumento del censo escolar en educación infantil y primaria

Por niveles educativos, destacan los aumentos de alumnado en cantidades similares para la educación infantil (67.887) y para la educación primaria (67.519). En la educación infantil se mantiene el crecimiento de los últimos años. El incremento previsto se debe, junto al aumento de la natalidad, a una mayor oferta de escolarización de los niños de primer ciclo, mientras que en educación primaria se consolida el cambio de tendencia que se ha producido en los últimos tres años, tanto porque el aumento de los nacimientos ya alcanza al tercer curso de esta etapa, como por el incremento en este periodo del alumnado extranjero matriculado, que en este curso ya representa 10,3 por 100 del total de la matrícula en esta etapa.

CUADRO III-10

ALUMNADO MATRICULADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA*, 2000-2007

(Cifras absolutas y proporción de alumnado en centros públicos)

Nivel de enseñanza	2000-01		2001-02		2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006 (1)		2006-2007 (2)	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Preescolar/infantil	1.165.736	66,2	1.221.108	65,5	1.279.404	65,2	1.353.460	64,9	1.427.519	64,8	1.487.548	64,5	1.552.628	64,0
EGB/primaria	2.491.648	66,6	2.474.261	66,5	2.474.287	66,7	2.479.631	66,7	2.467.636	66,7	2.483.364	66,8	2.535.656	67,0
EE.MM./educación secundaria (general)	2.679.856	68,5	2.587.161	68,0	2.532.830	68,1	2.498.356	68,1	2.468.601	68,3	2.449.759	68,2	2.430.110	68,0
BUP y COU	137.078	64,2	13.142	92,2	0	—								
Educación secundaria obligatoria	1.941.449	65,8	1.897.912	65,5	1.878.175	65,8	1.871.430	66,0	1.855.020	66,3	1.844.953	66,4	1.833.735	66,0
Bachillerato LOGSE	601.329	78,2	676.107	74,6	654.655	74,6	626.926	74,3	613.581	74,2	604.806	73,8	596.375	73,0
EE.MM./Educación secundaria (profesional)	447.526	73,3	448.981	73,4	455.100	73,9	463.466	74,7	457.281	75,1	447.429	75,6	445.126	75,0
FP I	0	—	0	—	0	—	0							
FP II	71.019	72,5	29.296	70,8	859	78,1	0							
Ciclos Formativos de Grado Medio	191.456	72,2	210.750	72,6	224.486	72,7	229.005	73,2	231.317	73,3	230.174	73,5	232.363	73,0
Ciclos Formativos de Grado Superior	185.051	74,5	208.935	74,6	229.755	75,0	234.461	76,2	225.964	76,9	217.255	77,7	212.763	77,0
Educación especial**	27.334	49,1	27.090	48,8	27.057	49,8	27.799	51,6	28.145	51,9	28.665	53,0	28.573	53,0
Programas de Garantía Social***	41.550	67,8	43.916	68,6	46.281	69,7	45.899	69,7	46.051	68,5	44.927	68,5	46.645	68,0
TOTAL	**6.853.650**	**68,1**	**6.802.517**	**67,7**	**6.814.959**	**67,8**	**6.868.611**	**67,4**	**6.895.233**	**67,4**	**6.941.692**	**67,3**	**7.038.738**	**67,0**

* No incluye el alumnado matriculado en educación a distancia. ** Incluye el alumnado de centros específicos y de las aulas de E. especial en centros ordinarios. *** Incluye el alumnado de Programas de Garantía Social impartidos en centros docentes y en actuaciones fuera de centros.

(1) Datos provisionales.

(2) Datos avance.

Fuente: MEC, *Estadística de la Educación en España.*

Estabilización del censo escolar en ESO y enseñanzas post-secundarias

El alumnado de las enseñanzas de educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional continúa estabilizado, debido a que los descensos poblacionales correspondientes a esas edades están siendo neutralizados con la incorporación de alumnos extranjeros, principalmente en la ESO. Sin embargo, el aumento actual del censo escolar en educación infantil y primaria se proyectará en la ESO en años venideros, lo que debe ser tenido en cuenta por las administraciones educativas en el sentido de prever dicho aumento y, en consecuencia, dimensionar los recursos necesarios.

Un año más se mantiene la distribución del alumnado matriculado en el conjunto de las enseñanzas no universitarias por titularidad del centro y por niveles educativos.

Continúa el aumento del alumnado extranjero y su difrente distribución territorial

La presencia actual de alumnado extranjero en el sistema educativo español refleja tanto la rápida evolución de este fenómeno durante la última década como las diferencias en la distribución territorial de la población inmigrante asentada en España.

La participación en enseñanzas no universitarias del alumnado extranjero en España se sitúa por encima de los 600.000 alumnos, mientras que en el curso 1997-98 era tan sólo de 72.335 alumnos. Esa cifra implica que los extranjeros representan un 8,4 por 100 del total de estudiantes de tales niveles, porcentaje todavía no muy elevado en comparación con otros países europeos. Además, lejos de ser homogéneo, la proporción de alumnado foráneo supera la media estatal en las Islas Baleares (13,6 por 100), La Rioja (12,9 por 100), Madrid (12,4 por 100), Cataluña (11,3 por 100), Comunidad Valenciana (11,2 por 100) y Murcia (11 por 100). El menor volumen relativo de estudiantes extranjeros corresponde a Ceuta (1,6 por 100), Extremadura (2,6 por 100) y Galicia (2,8 por 100).

Por otro lado, su presencia es bastante más alta durante la educación obligatoria (10,3 por 100 en primaria y 9,2 en ESO), que en la educación secundaria superior (4 por 100 en el bachillerato y 5,9 en la formación profesional). El aumento de su participación en la educación secundaria superior, además de ser deseable desde el punto de vista de la equidad, contribuiría a alcanzar el objetivo europeo de que el 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior para el año 2010.

Concentración del alumnado extranjero en los centros públicos en determinadas áreas geográficas

El desequilibrio en la distribución de los alumnos de origen extranjero entre ambas redes en determinadas áreas geográficas, e incluso entre distintos centros de una misma red, es objeto de preocupación social, y aunque actualmente el problema está siendo abordado, tanto legislativamente, a través de la LOE respecto a la admisión de alumnos, como a través de diferentes programas de apoyo a los centros[68], la cuestión de la concentración excesiva no tiene soluciones óptimas. La concentración de los colectivos inmigrantes en determinados barrios de las grandes ciudades, conlleva una importante presión sobre sus centros escolares, cuestión que se une a otros factores que refuerzan esta situación, como el nivel sociocultural del entorno, y el derecho de elección de los padres. Parece que tanto las familias inmigrantes como las autóctonas buscan centros educativos donde sus hijos se encuentren con un nivel sociocultural similar al suyo, lo que puede explicar junto a la localización geográfica de los centros, la concentración de inmigrantes, a veces incluso por nacionalidad. No obstante hay algunos municipios que han puesto en marcha medidas de distribución equilibrada en todos los centros públicos y concertados de la localidad con resultados positivos.

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero[69] vuelve a crecer respecto al curso anterior. Así, en el curso 2006-2007 en los centros privados[70] los extranjeros representan un 4,6 por 100 de los estudiantes, porcentaje que aumenta al 10,2 por 100 en los centros públicos[71]. La composición del alumnado extranjero por procedencia muestra que un 42,9 por 100 proviene de América del Sur, un 28,3 de Europa y un 19,5 por 100 de África. Además, un 82,5 por 100 del total del alumnado extranjero está matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia). Durante la educación infantil esta proporción es del 86,2 por 1000, en la educación primaria del 128,8, y en la ESO de un 112 por 1000, produciéndose ade-

[68] Plan PROA —Programas de refuerzo, orientación y apoyo— y programas de refuerzo de las lenguas extranjeras y de atención a la diversidad.

[69] Se recoge a todo el alumnado extranjero por país de nacionalidad, incluida Europa. El alumnado que está en situación de doble nacionalidad se considera español.

[70] Se consideran centros privados aquellos cuyo titular es una institución, entidad o persona de carácter privado, independientemente de que tengan concertada alguna enseñanza. Todos los centros extranjeros se consideran privados, independientemente de su titular.

[71] MEC, *Datos y Cifras*. Curso escolar 2007/2008.

más importantes contrastes en dicha concentración por comunidades autónomas, y en otros ámbitos territoriales, tanto locales como intramunicipales.

Diferencias territoriales en los resultados académicos

Por otro lado, aunque el dibujo sobre la calidad del sistema educativo y formativo español en comparación con Europa ha sido ofrecido en el epígrafe anterior, existen datos que nos permiten trazar algunas líneas sobre las diferencias territoriales con relación a los progresos y resultados del alumnado en los distintos niveles del sistema educativo. Como indicadores de progreso, se utilizan las tasas de idoneidad[72] para las edades que marcan el inicio de los ciclos segundo y tercero de la educación primaria (8 y 10 años), para la edad teórica de comienzo de la ESO (12 años) y para las de los dos últimos cursos de esta etapa (14 y 15 años). Entre los indicadores relativos a los resultados se analizará territorialmente, las tasa de abandono educativo temprano, el nivel de formación de la población joven, los rendimientos en ciencias del alumnado de 15 años en las diez comunidades autónomas[73] que han participado en el programa PISA y el número de graduados en ciencia y tecnología por 1.000 habitantes de 20 a 29 años.

Como es bien sabido, es en la etapa de la educación secundaria donde los problemas de fracaso escolar, abandono escolar temprano, y bajos resultados académicos se agudizan. En términos generales, las tasas de idoneidad van empeorando conforme se va avanzando en la educación obligatoria, siendo más elevadas en la educación primaria (94,3 por 100 a los 8 años y 90, 2 por 100 a los 10 años), algo menos altas al inicio de la secundaria (84,2 por 100), y bastantes peores en los dos últimos cursos de esta etapa. Durante la última década el mayor descenso en estas tasas se produce a los 14 años (4 puntos), mientras que en el resto de las edades la disminución es tan sólo de un punto porcentual, Además, existen diferencias territoriales estadísticamente significativas a este respecto y también con relación a la proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar, aunque estos últimos datos deben ser tomados con precaución, porque algunos tamaños muestrales son pequeños y pueden estar afectados por fuertes errores.

[72] Estas tasas muestran el alumnado que progresa adecuadamente durante la escolaridad obligatoria, de forma que realiza el curso correspondiente a su edad.

[73] Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco.

La proporción de jóvenes que no poseen unas competencias mínimas en ciencias es mayor o similar a la media española en Andalucía y Cataluña, mientras que en el resto de comunidades autónomas que han participado en el programa PISA 2006 hay menos alumnos en los niveles más bajos de rendimiento. Por tanto, dado el elevado porcentaje de alumnado que en el ámbito nacional no alcanza estos requerimientos mínimos, el resto de las comunidades autónomas no analizadas separadamente, tienen mas jóvenes en los niveles más bajos de rendimiento.

Por otro lado, los diferentes indicadores utilizados por el PISA para medir la escasa dispersión de los rendimientos educativos de los diversos sistemas educativos muestran que sólo Finlandia supera los resultados de Castilla y León, Asturias, La Rioja, Cantabria, País Vasco, Aragón, Navarra y Galicia. También estas comunidades autónomas excepto el País Vasco, muestran buenos rendimientos medios en Ciencias. Además, en España y en las comunidades autónomas, al hacer el descuento del ESEC de alumnos y de centros las diferencias entre centros no son estadísticamente significativas, y cuando se detrae el nivel socio-económico y cultural del alumno sólo quedan tres comunidades autónomas con diferencias importantes: País Vasco, Navarra y Cataluña.

Actualmente, una proporción significativamente más alta que la media española de jóvenes han completado la educación secundaria segunda etapa en Navarra y País Vasco, mientras que ésta es bastante menor en Baleares, Murcia y ambas ciudades autónomas. Finalmente, Castilla y León, Madrid y Navarra, son las comunidades autónomas con una mayor proporción de graduados universitarios en ciencias y tecnología, y las que menos Castilla-La Mancha y ambas comunidades insulares.

El alumnado universitario continúa disminuyendo

La educación universitaria, al contrario de lo que sucede con el conjunto de enseñanzas no universitarias, registra pérdidas en el alumnado del presente curso cifradas en 37.917 estudiantes con respecto a los datos de 2005-2006, siendo en el curso 2006-2007 la cifra prevista de un millón cuatrocientos mil alumnos. Desde el curso 1999-2000 se asiste a un paulatino descenso en la cifra total de alumnado debido principalmente al menor volumen de las generaciones en edad de acceder a la universidad. Los cursos de doctorado, sin embargo, vuelven a aumentar sus filas en algo más de 2.373 alumnos, casi alcanzando las 76.000 matrículas (cuadro III-11).

CUADRO III-11

ALUMNADO UNIVERSITARIO, POR RAMAS DE ENSEÑANZA Y CICLOS, 2001-2007

Área de enseñanza	2001-02		2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006 (1)		2006-2007 (1)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Humanidades	149.168	9,8	139.443	9,3	140.976	9,5	137.671	9,4	132.563	9,2	128.753	9,2
CC. Jurídicas y Sociales	749.317	49,1	724.138	48,2	725.872	48,8	714.454	48,9	711.788	49,3	699.870	49,8
Ciencias Experimentales	119.527	7,8	113.578	7,6	108.781	7,3	105.385	7,2	101.252	7,0	94.210	6,7
Ciencias de la Salud	115.692	7,6	116.002	7,7	115.532	7,8	115.917	7,9	118.166	8,2	119.481	8,5
Técnicas	392.285	25,7	410.533	27,3	394.832	26,6	386.290	26,5	380.042	26,3	363.580	25,9
Total	**1.525.989**	**100,0**	**1.503.694**	**100,0**	**1.485.993**	**100,0**	**1.459.717**	**100,0**	**1.443.811**	**100,0**	**1.405.894**	**100,0**
Ciclo Corto	578.713	37,9	579.122	38,5	570.943	38,4	569.394	39,0	569.672	39,5	563.468	40,1
Ciclo Largo	947.276	62,1	924.572	61,5	915.050	61,6	828.237	56,7	874.139	60,5	842.426	59,9
Tercer Ciclo	**61.470**	**100,0**	**67.983**	**100,0**	**70.629**	**100,0**	**72.426**	**100,0**	**73.541**	**100,0**	**75.914**	**100,0**

(1) Datos provisionales.

Fuente: MEC, *Estadística universitaria. Datos avance.*

El descenso previsto en la matriculación universitaria para el curso 2006-2007 repercute en todas las ramas de enseñanza, con la única excepción de ciencias de la salud, en la que se espera un incremento del 1,11 por 100 en el alumnado. Las reducciones relativas más acusadas en el número de alumnos se producen en las carreras de ciencias experimentales (–6,95 por 100) y de las técnicas (–4,3) que en su conjunto suponen respectivamente el 6,7 y el 26 por 100 del alumnado universitario. Este descenso, que es relevante en un momento en el que el conocimiento científico y tecnológico esta ayudando al crecimiento de las economías más avanzadas, puede provenir de los peores rendimientos medios de los escolares españoles en ciencias y matemáticas durante la educación secundaria.

La participación en enseñanzas universitarias del alumnado extranjero en España se situá por encima de los 44.000 alumnos. Pero su presencia es bastante mayor en el tercer ciclo (37,3 por 100 del total del alumnado extranjero, y el 21,6 por 100 respecto al total de alumnado matriculado en este ciclo) que en el 1.º y 2.º ciclo (los 27.614 alumnos extranjeros previstos para el curso 2006-2007[74] representan tan solo el 1,94 por 100 del total del alumnado en estos ciclos).

Recientemente se ha puesto de manifiesto que el mercado de titulaciones universitarias en España tiene la necesidad de aumentar sus exigencias de rendimiento, coordinación, calidad, flexibilidad, eficiencia y competencia[75]. Algunas de estas exigencias mejorarán con el aumento de la competencia entre las universidades, derivada tanto del descenso de la demanda como de una actitud más proactiva de las universidades con el nuevo diseño de las titulaciones que la ley permite; otras gracias a la mayor rapidez y flexibilidad que supone el registro de títulos oficiales, y a las actuaciones de la Conferencia Sectorial en sus funciones de coordinación de la oferta. Sin embargo, las universidades no sólo son un activo estratégico y decisivo para la capacidad competitiva de un país, sino también un indudable factor de desarrollo humano y de calidad de vida.

[74] Datos y cifras del sistema universitario. Curso 2006-2007.

[75] Atlas digital de la España universitaria. Bases para la planificación estratégica de la enseñanza superior. Pedro Reyes Velasco (Dir.), 2006.

3. VIVIENDA

La posibilidad de acceder a una vivienda adecuada, ya sea en propiedad o en alquiler, es un componente clave de la situación social de un país, en términos de bienestar y calidad de vida. De hecho, este aspecto es, según la opinión de los ciudadanos, el primer ámbito que merecería una actuación prioritaria por parte de las Administraciones públicas.

La mayoritaria preferencia por la propiedad (cuadro III-12), en prácticamente todas las edades y sectores de la sociedad, como régimen de tenencia de la vivienda en España vincula estrechamente la situación de este componente esencial de la calidad de vida de las personas con la del mercado de compra-venta residencial. En 2007, en la evolución de este último se ha agudizado el cambio de signo iniciado en 2003, tras la etapa expansiva más prolongada de la historia de este sector. Este año, ha estado caracterizado por un debilitamiento de la demanda y una mayor desaceleración en el crecimiento de los precios, situación que ha requerido un ajuste de la oferta de viviendas nuevas, ante los primeros síntomas de sobreoferta. Además, el acceso a la vivienda en propiedad ha empeorado, pues la moderación de los precios en 2007 se ha visto contrarrestada por el incremento de las cuotas a pagar por los créditos hipotecarios.

Son varios los factores que explican ese protagonismo de la propiedad como opción predilecta frente al alquiler. Este modelo está sostenido por una «cultura de la propiedad» muy arraigada entre la población española, basada, entre otras cosas, en una elección económica racional frente a la alternativa del alquiler. Su adquisición supone una forma atractiva de ahorro e inversión, al mismo tiempo que se acompaña de la percepción de estabilidad económica, seguridad y estatus social. Las condiciones económicas, financieras y fiscales de los últimos años, en un contexto de bajos tipos de interés y de fácil recurso al crédito, han consolidado e impulsado la propiedad como forma de tenencia preferida (cuadro III-12).

Esta situación, junto con una promoción insuficiente y relativamente reciente del alquiler, ha propiciado la escasez de su oferta, tanto libre como protegida. Los elevados precios del alquiler, relacionados con los del mercado de propiedad, junto con el temor de los propietarios a enfrentarse con inquilinos morosos ante la falta de agilidad y operatividad de los mecanismos existentes para la resolución de estos conflictos, tampoco han contribuido a hacerlo más atractivo, de mane-

CUADRO III-12

VIVIENDAS PRINCIPALES EN ESPAÑA SEGÚN REGIMEN DE TENENCIA, 1950-2006

(Número de viviendas en miles)

Régimen de tenencia	1950		1960		1970		1981		1991		2001		2006	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Total de viviendas principales	6.327,8	100,0	7.028,7	100,0	8.504,3	100,0	10.430,9	100,0	11.736,4	100,0	14.270,7	100,0	16.353,7	100,0
En propiedad	2.970,4	46,9	3.558,5	50,6	5.394,3	63,4	7.629,7	73,1	9.166,1	78,1	11.703,4	82,01	14.273,9	87,3
En alquiler	3.252,9	51,4	2.988,2	42,5	2.555,1	30,0	2.168,7	20,8	1.757,5	15,0	1.641,1	11,5	1.799,4	11,0
Cesión y otros	167,3	2,6	482,0	6,9	554,9	6,5	632,6	6,1	901,3	7,7	927,6	6,5	280,4	1,7

Fuentes: Años 1950 a 1981. INE, *Censos de Población y Vivienda*. Tomado de Julio Rodríguez López. «La política de vivienda. Evolución reciente y aproximación al caso de España.» Instituto de Estudios Fiscales, Cuadernos de actualidad económica, septiembre 1994. Años 1991 y 2001: INE, *Censos de Población y Vivienda*. Año 2006: Ministerio de Vivienda. Estimación del parque de viviendas.

ra que no ha constituido hasta ahora una alternativa viable para muchas de las personas sin posibilidades de comprar una vivienda. Tampoco el aumento del número de viviendas de protección oficial en los últimos años ha podido dar respuesta a la demanda que cumpliría con los requisitos para su concesión, que supera claramente la oferta existente. Su precio, además, puede seguir siendo demasiado alto para algunos sectores de la población especialmente vulnerables.

Ante este contexto de crecientes dificultades de acceso a la vivienda de los sectores económicamente menos solventes de la población y de desaceleración del sector inmobiliario y del crédito, este año se han puesto en marcha diferentes cambios normativos como la reforma de la Ley Hipotecaria o la introducción en el IRPF de la desgravación por alquiler, así como los nuevos instrumentos contenidos en la reciente reforma del Plan Estatal de Vivienda, y otras políticas públicas para la promoción de la oferta y la demanda de la vivienda en alquiler, en propiedad y la rehabilitación.

Finalmente, este capítulo aborda las dificultades de acceso y de adecuación de la vivienda para determinados grupos sociales más vulnerables.

3.1. La situación residencial y del mercado de la vivienda en España

Situación residencial y del mercado de la vivienda en propiedad

En el año 2006, no sólo la mayor parte del parque inmobiliario en España está formado por viviendas en propiedad, sino que en ellas viven el 82,5 por 100 de los hogares[76]. Además, casi seis de cada diez personas residen en una vivienda de su propiedad totalmente pagada (58,6 por 100), un 23,5 por 100 tiene pagos pendientes, un 11,6 por 100 habitan una vivienda en alquiler, y en un 2,9 por 100 ésta es cedida gratis o a bajo precio[77].

La propiedad de la vivienda como forma de tenencia está muy arraigada en todas las edades, siendo la proporción de propietarios

[76] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2006*.

[77] Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de septiembre 2005*. Estudio núm. 2.618

superior entre las personas de mayor edad, y por tanto, jubilados. Situación que también se constata conforme aumentan tanto los ingresos como los miembros de la familia. Por comunidades autónomas, el País Vasco es la región donde mayor porcentaje de propiedad se alcanza.

Dado este fuerte arraigo de la propiedad, es imprescindible examinar la evolución del mercado de vivienda en clave de las posibilidades de acceso a la misma y de las características de esta última.

Evolución del mercado de la vivienda: cambio de signo en 2007

En el año 2007, el mercado de la vivienda está caracterizado por una mayor moderación en el crecimiento de los precios, por un debilitamiento de la demanda y por un claro ajuste de la oferta. Esta desaceleración ha sido similar a la sucedida en países como Reino Unido e Irlanda, en los que el auge de la construcción y los precios ha sido también muy significativo en los últimos años.

Durante 2007, los precios de la vivienda han crecido notoriamente menos que en años anteriores, siguiendo una trayectoria de moderación que se inició a finales de 2003. Así, el precio medio de la vivienda libre avanzó en 2007 un 5,3 por 100, en términos interanuales, hasta los 2.047 euros/m^2 (gráfico III-4). No obstante, hay que tener en cuenta que al tratarse de mercados locales, la dispersión en los precios de la vivienda es muy elevada, tanto a nivel territorial como intra e intermunicipal. Así, por ejemplo, en el municipio de Madrid o en Barcelona, el precio ronda los 3.800 euros/m^2, mientras que en Jaén o Badajoz el precio del metro cuadrado se acerca a los 1.700 euros/m^2. Por comunidades autónomas, Madrid, Cataluña, País Vasco y Baleares alcanzan unos precios significativamente más altos que la media nacional.

La moderación en el crecimiento de los precios fue común tanto a la vivienda nueva, como a la usada (5,6 y 5,1 por 100, respectivamente). Además, el precio del metro cuadrado es prácticamente igual en ambos tipos de vivienda, 2.055 euros/m^2 en el caso de la vivienda usada frente a 2.020 euros/m^2 de la nueva (gráfico III-4).

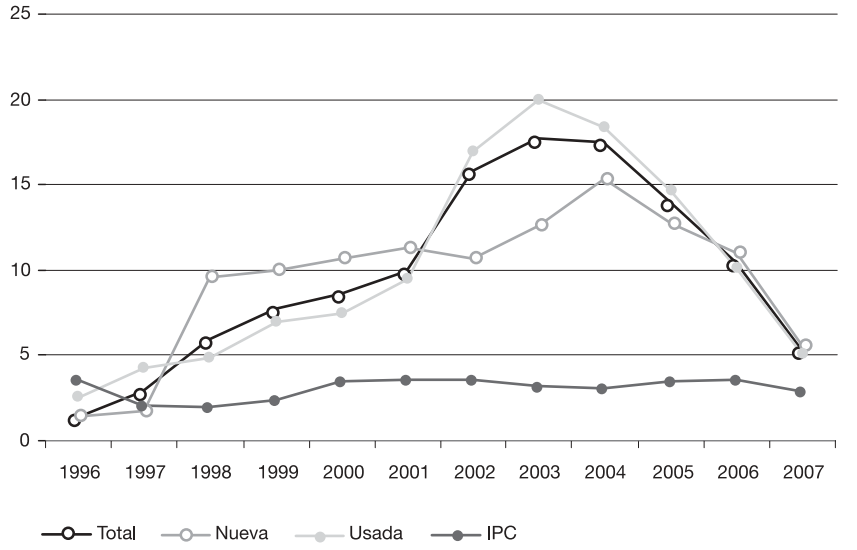
Descenso de la inversión en vivienda y empeoramiento del acceso a la misma

Uno de los factores principales de la disminución de la demanda la vivienda este año ha sido la reducción de su atractivo como inversión, provocada por la revisión a la baja de las expectativas de aumento de los precios dado su menor crecimiento en los últimos años. Otros factores que pueden contribuir a este debilita-

GRÁFICO III-4

EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO DEL METRO CUADRADO DE LA VIVIENDA Y DEL IPC EN ESPAÑA, 1996-2007

(Tasa de variación interanual)



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

miento de la demanda son, por un lado, el deterioro en la capacidad de acceso a la vivienda de parte de la población, derivada de los mayores tipos de interés, y que contrarresta el efecto que sobre la demanda potencial tiene el importante aumento del numero de hogares[78], y por otro, la sobreoferta de viviendas existentes actualmente (gráfico III-5).

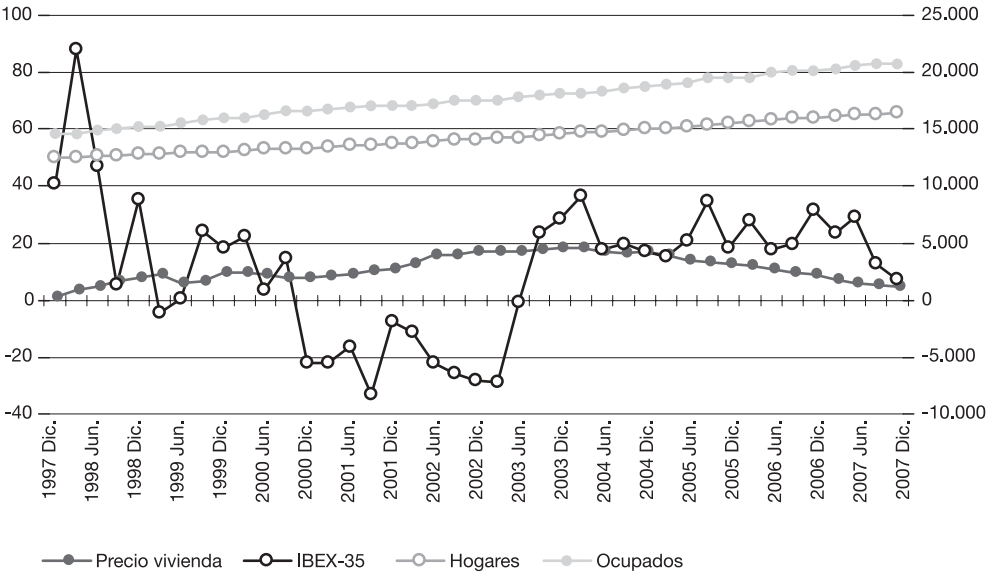
La moderación en el crecimiento de los precios de la vivienda durante 2007 se ha visto contrarrestada por el incremento de las cuotas mensuales a pagar por los créditos hipotecarios a largo plazo destinados a la adquisición de la vivienda[79], lo que además de dete-

[78] El aumento del número de hogares entre 2001 y 2006 (17,5 por 100) casi duplica al crecimiento poblacional (9,5 por 100).

[79] Según la Estadística Registral Inmobiliaria, del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, en el 4º trimestre de 2007 la cuota hipotecaria mensual media salarial se ha incrementado un 2,34 por 100 respecto al mismo trimestre de 2006.

GRÁFICO III-5

ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LA DEMANDA Y PRECIOS DE LA VIVIENDA (Tasas de variación de precios vivienda, IBEX-35, miles de hogares y ocupados)



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores.*

riorar el acceso a la misma (cuadro III-13), ha incrementado el endeudamiento de los hogares por dichos compromisos crediticios, pudiendo repercutir incluso en la capacidad de consumo de las familias[80].

Descenso en el número de hipotecas y disminución en la compraventa de viviendas

Además, la situación de elevación en un punto porcentual en el tipo hipotecario más común en España (Euribor a un año), aumenta el grado de esfuerzo financiero para el acceso a la vivienda e incrementa el importe medio de las hipotecas constituidas sobre viviendas, que en 2007 se sitúa en 149.007 euros, un 6,2 por 100 más que en 2006. Esta situación influye no sólo en el descenso de las hipotecas registradas (gráfico III-6), sino también en una clara disminución de la compraventa de viviendas.

[80] Véase capítulo III.5 de esta Memoria.

CUADRO III-13

EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1996-2007

	Indicadores de accesibilidad				
Años	Ocupados (CNE 95) variación interanual (1)	Tasa de paro juvenil, 20-29 años (2)	Precio de la vivienda/RBD por hogar (3)	Esfuerzo teórico anual sin deducciones (4)	Esfuerzo teórico anual con deducciones (5)
1996	403	32,4	3,5	36,7	27,7
1997	510	29,3	3,5	30,4	23
1998	642	26,8	3,6	28,3	21,6
1999	762	21,9	3,8	27,8	20
2000	760	19,6	3,9	31,8	22,7
2001	444	17,2	4,2	30,5	21,6
2002	391	17,3	4,8	31,7	22,3
2003	627	16,7	5,5	31,8	22,5
2004	659	15,7	6,2	35,0	24,6
2005	801	13,4	6,7	36,4	25,5
2006	608	12,0	7,0	42,6	29,9
2007	505	11,4	7,0	46,2	37,0

(1) Fin del periodo

(2) Media del periodo.

(3) Precio de la vivienda/ Renta Bruta por hogar: precio medio de una vivienda libre de 93,75 m^2 construidos (basado en los datos del Ministerio de la Vivienda) dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano (véase Boletín Económico del BE, mayo 2005, págs. 65-71).

(4) (5) Esfuerzo teórico anual con y sin deducciones: Importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano (netas de deducciones fiscales) en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

Fuente: Banco de España, Síntesis de Indicadores económicos: *Indicadores del mercado de la vivienda.*

Síntomas de sobreoferta

Este debilitamiento de la demanda requiere un ajuste de la oferta, que parece haberse iniciado con un retroceso en el número de las viviendas iniciadas (20,5 por 100 respecto a 2006) y un menor crecimiento de las viviendas terminadas[81], detectándose este año también algunos síntomas de sobreoferta, como que el número de viviendas terminadas de nueva construcción supere a las vendidas (cuadro III-14). Así, en 2007 las viviendas terminadas superaron a las vendidas en un 70 por 100 mientras que en 2005 esta proporción era de 22 por 100, alcanzándose el máximo de dicha relación en Extremadura y Castilla-La Mancha (329,7 y 288,1 por 100 respectivamente).

[81] Véase capítulo I.3.2.3 de esta Memoria.

CUADRO III-14

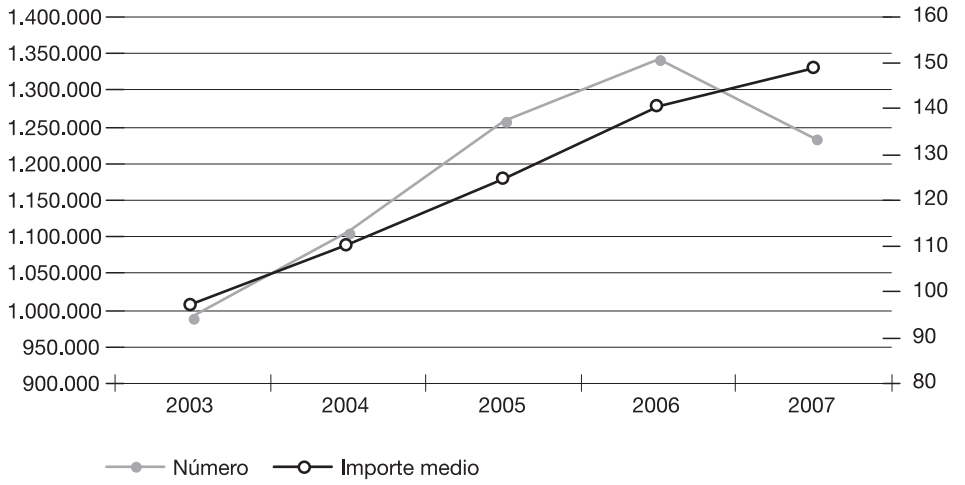
EVOLUCIÓN DE LA COMPRAVENTA DE VIVIENDAS REGISTRADAS NUEVAS Y USADAS, POR CCAA, 2005-2007, Y RELACIÓN ENTRE LA COMPRAVENTA DE VIVIENDAS NUEVAS Y VIVIENDAS NUEVAS TERMINADAS EN 2007

Comunidades autónomas	Compraventas de viviendas registradas			Compraventa viviendas nuevas, 2007	Número de viviendas terminadas, 2007	N.º viviendas terminadas nuevas/N.º compraventa de viviendas nuevas
	2007	2006/2005	2007/2006			
	Número	% Var. interanual	% Var. interanual			
Andalucía	170.312	–7,4	–3,3	87.423	119.380	1,366
Aragón	20.884	–15,8	–11,9	9.612	12.863	1,338
Asturias	17.714	–1,8	–6,9	7.300	9.795	1,342
Baleares	20.505	–1,5	–18,6	9.502	12.162	1,280
Canarias	34.785	–4,2	–21,3	18.270	23.176	1,269
Cantabria	11.927	–16,9	–6,4	5.736	8.072	1,407
Castilla y León	41.324	–6,3	–12,0	15.268	35.506	2,326
Castilla–La Mancha	38.716	–4,0	1,9	13.062	50.688	3,881
Cataluña	112.614	–8,3	–26,3	46.628	87.086	1,868
Exrtemadura	13.895	–8,9	–17,0	2.540	10.915	4,297
Galicia	31.000	–38,0	–19,4	14.935	33.032	2,212
La Rioja	7.550	–4,2	1,9	3.032	5.208	1,718
Madrid	88.252	–4,1	–13,2	30.883	40.008	1,295
Murcia	31.193	–1,1	–8,9	15.589	33.259	2,133
Navarra	9.634	2,6	–4,8	6.176	5.636	0,913
País Vasco	26.230	–15,1	–12,5	10.948	10.793	0,986
C. Valenciana	111.983	–8,0	–18,1	44.360	81.358	1,834
Total nacional	**788.518**	**–7,2**	**–13,9**	**341.264**	**579.665**	**1,699**

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Colegio de Registradores. Estadística Registral Inmobiliaria.

GRÁFICO III-6

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO E IMPORTE MEDIO DE LAS HIPOTECAS SOBRE LAS VIVIENDAS, 2003-2007 (Importe en miles de euros)



Fuente: INE, *Boletín estadístico. Marzo 2008.*

Situación del mercado de la vivienda en alquiler

Ante una coyuntura como la actual, con un claro empeoramiento del acceso a la vivienda en propiedad por parte de la población española, el alquiler de la vivienda habitual podría convertirse en una opción para los ciudadanos. La insuficiencia y mala calidad de la información estadística acerca de este mercado, impide realizar un diagnóstico adecuado sobre la situación del parque de viviendas en alquiler en España. Aun así, algunos informes anteriores del CES[82], así como las nuevas estadísticas del Ministerio de la Vivienda sobre este mercado[83] permiten extraer algunas características sobre el mismo. Se trata de un parque de menor tamaño, más antiguo y de peor calidad que el de viviendas en propiedad, caracterizado por un claro predominio de arrendadores particulares.

[82] Informe CES 3/2002 sobre *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.

[83] Ministerio de la Vivienda. Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España. Madrid, 27 de junio de 2007.

En el año 2006, estaba en alquiler 1.711.474 viviendas (el 11 por 100 del total)[84] por lo que esta forma de tenencia de la vivienda sigue siendo minoritaria entre los hogares españoles (10,4 por 100). Vivir en régimen de alquiler continúa asociado al menor nivel de ingresos, y a factores como la juventud, el sexo femenino, la movilidad, la nacionalidad no comunitaria o la composición unipersonal del hogar y el desempleo. Las comunidades autónomas en las que el alquiler es más frecuente son Baleares, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y donde menos, en Andalucía[85].

Una oferta insuficiente para cubrir las necesidades residenciales de los hogares

Desde la óptica de la demanda de vivienda en alquiler, la demanda potencial viene determinada por el aumento del número de hogares, que es debida tanto al crecimiento de hogares unipersonales y monoparentales como a la elevada intensidad en el ritmo de crecimiento de la inmigración. Además, este tipo de hogares son, como se acaba de ver, los que más optan por esta forma de tenencia. Otras variables en la elección del régimen de tenencia de la vivienda tienen que ver con los precios relativos compra-alquiler, la existenca de un mercado profesionalizado y la fiscalidad.

La tipología de las viviendas en alquiler (recuadro III-2) proporciona una idea aproximada acerca de la rigidez de la oferta, y sobre su insuficiencia para cubrir las necesidades residenciales de los hogares. Así, mientras que el grueso de las viviendas en alquiler tiene un tamaño entre 60-120 m^2 a un precio similar al promedio nacional, el perfil de los hogares que viven en alquiler y de la posible demanda insatisfecha se identifica con los hogares unipersonales y monoparentales, que requieren viviendas más pequeñas y baratas. Sin embargo, esta tipología de vivienda es más cara y escasa, aunque la tendencia por parte de las empresas a construir más pisos de estas características puede contribuir a ampliar la oferta.

Hay que tener en cuenta que el aparentemente bajo precio medio del alquiler en España (5,36 euros/m^2) se calcula incluyendo el elevado porcentaje de hogares que viven todavía en viviendas con rentas intervenidas, muy inferiores a las de mercado. Además, al igual que ocurre con el precio de compraventa, las diferencias territoriales a este respecto son grandes.

[84] Ministerio de Vivienda. Estimación del parque de viviendas 2001-2006.
[85] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida de 2006*.

RECUADRO III-2

TIPOLOGÍA DE LAS VIVIENDAS EN ALQUILER

Viviendas en alquiler	Según régimen de alquiler	Un 30,5% amuebladas y un 69,5% sin amueblar	
	Según tipología del edificio	El 83,9% de las viviendas en alquiler son viviendas en bloque, un 6,3% chalés adosados, un 2,35% pareados y un 7% viviendas unifamiliares independientes	
	Según tiempo de residencia en la vivienda	El 43,3% de las viviendas alquiladas alberga a sus inquilinos más de 10 años, el mismo porcentaje lo hace entre 2 y 10 años, y en el resto el periodo es inferior a 2 años	
	Según el tamaño de la vivienda	Un 70% tiene un tamaño entre 60-120 m^2 y sólo un 20% entre 30-60 m^2	
Importe medio pagado por el alquiler de una vivienda (€ / m^2)	Según modalidad de alquiler	Total	5,36
		Con muebles	6,69
		Sin muebles	4,77
	Según su superficie	Menos de 30 m^2	19,47
		Entre 30,01 y 45 m^2	9,36
		Entre 45,01 y 60 m^2	7,00
		Entre 60,01 y 90 m^2	5,05
		Entre 90,01 y 120 m^2	4,26
		Entre 120,01 y 150 m^2	2,88
	Según tiempo de residencia en la vivienda	Menos de un año	7,20
		Entre 1 y 2 años	7,16
		Entre 2 y 5años	6,37
		Entre 5 y 10 años	5,96
		Más de 10 años	3,74

Fuente: Ministerio de la Vivienda. *Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España, 2006.*

Situación de la vivienda de protección oficial

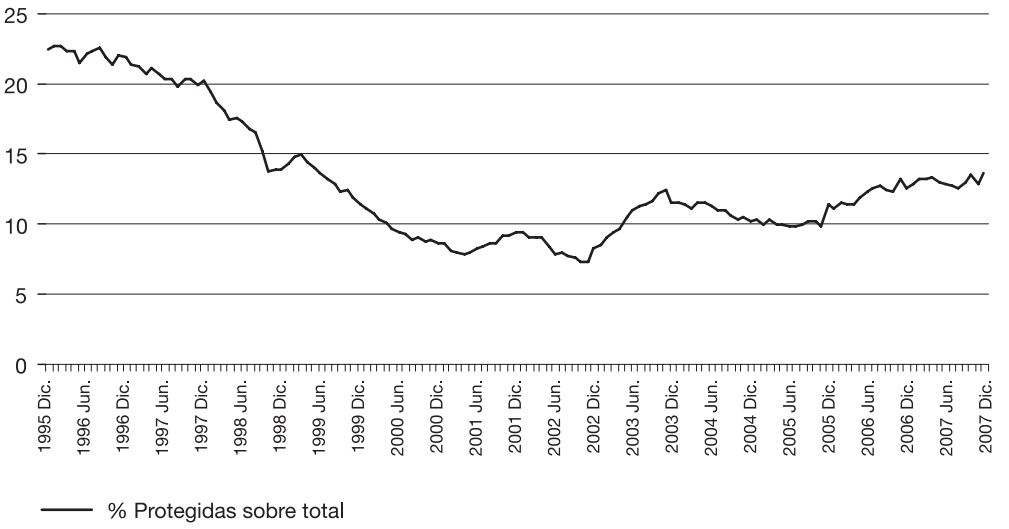
La priorización de la propiedad de la vivienda protegida en las políticas públicas ha sido, hasta el último Plan de Vivienda, una constante en España, cuyo resultado es una clara insuficiencia de oferta de vivienda de alquiler subvencionada. Esta situación es un grave problema en España, señalado ya por el CES en su Informe 3/2002, y reconocido por el Gobierno, en línea con los principales organismos internacionales[86, 87]. Según datos del Observatorio Euro-

[86] OCDE, Estudio Económico sobre España 2005: estabilización del mercado de vivienda,

[87] Las políticas de vivienda como instrumento de la regeneración urbana, informe de España presentado a la 17ª Reunión de los Ministros de Vivienda de la Unión Europea, 2006 (pág. 259).

GRÁFICO III-7

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE VIVIENDAS PROTEGIDAS INICIADAS SOBRE EL TOTAL DE VIVIENDAS INICIADAS EN ESPAÑA, 1995-2007



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores.*

peo de la Vivienda Social del CECODHAS[88], en el año 2005 la proporción de este tipo de viviendas en España era el más bajo después de Grecia, representando entonces tan sólo el 1 por 100 del total de viviendas existentes y el 9 por 100 del total del parque de viviendas en alquiler.

Por otro lado, aunque la oferta de VPO en propiedad ha aumentado desde 2005 (gráfico III-7), la demanda parece superar la oferta. Claro exponente de ello es la realización de sorteos para asignar viviendas protegidas entre los solicitantes. Además, los requisitos de ingresos para poder acceder a las viviendas tanto de régimen especial como concertado, pueden dejar fuera a un sector de la población cuyos ingresos superan los límites establecidos en el Plan para acceder a este tipo de viviendas, sin llegar a ser lo suficientemente elevados como para acceder a una vivienda en propiedad en el merca-

[88] Red europea que agrupa a los promotores sociales de vivienda.

do libre. Finalmente, aunque actualmente los precios de la VPO (1.045 euros/m^2) equivalen aproximadamente a la mitad de los de mercado (2.047 euros/m^2)[89], pueden seguir siendo inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras.

3.2. Novedades en la política de vivienda y cambios normativos

Ante la desaceleración del sector inmobiliario, y su importante repercusión sobre la construcción y sobre el empleo[90], en un contexto de crecientes dificultades de acceso a la vivienda de determinados sectores de la población, este año se han puesto en marcha algunos cambios normativos, como la reforma de la Ley Hipotecaria o la introducción en el IRPF de la desgravación al alquiler. Además, se han aprobado nuevas políticas públicas orientadas a atender las necesidades residenciales de los ciudadanos, como el Plan de apoyo a la emancipación e impulso al alquiler, o la reforma de algunas cuestiones del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008.

1. Medidas de fomento de la demanda de viviendas en alquiler

Introducción de la desgravación al alquiler en el IRPF

Después de muchos años con una clara política fiscal de promoción de la adquisición de la vivienda en propiedad, este año se ha introducido de nuevo la deducción fiscal por alquiler de la vivienda habitual en el IRPF[91], por la que los contribuyentes podrán deducirse el 10,05 por 100 de las cantidades satisfechas en el periodo impositivo, siempre que su base imponible sea inferior a 24.020 euros anuales.

Creacción de la renta básica de emancipación

Unido a lo anterior, este año se ha creado la renta básica de emancipación[92]. Esta renta de 210 euros para el alquiler, pretende contribuir a una emancipación de los jóvenes más temprana, mejorando su acceso a una vivienda digna en régimen de alquiler. Además de la renta, que se podrá percibir durante un máximo de cuatro años, se

[89] Ministerio de la Vivienda. Tablas estadísticas sobre vivienda protegida.

[90] Véanse capítulos I y II de esta Memoria.

[91] Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

[92] Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la Renta básica de emancipación de los jóvenes.

contempla una ayuda de 120 euros para el pago del coste financiero de un aval, así como un préstamo sin intereses de 600 euros para la fianza para el caso de nuevos contratos. La percepción de esta renta de emancipación[93] no es compatible con la percepción de las ayudas al inquilino financiadas por el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, pero sí lo es con la aplicación de la deducción fiscal por alquiler de la vivienda habitual.

Balance de situación en la aplicación de la renta básica de emancipación

Si bien los índices de cobertura de dicha ayuda, impiden saber el grado de efectividad de esta medida, el balance de situación desde la entrada en vigor de la renta de emancipación (del 2 de enero hasta el 14 de marzo de 2008), muestra que 73.221 jóvenes ya la han solicitado. De estas solicitudes presentadas, se han resuelto un 19 por 100 (13.828), de las que la mayoría han sido resueltas de manera positiva (11.650), y 1.269 jóvenes han obtenido ya la resolución provisional[94]. Las comunidades autónomas que han recibido más solicitudes son Andalucía, Cataluña, Madrid y Galicia.

2. Promoción de vivienda protegida en alquiler en la reforma del Plan de Vivienda

Con el fin de impulsar el alquiler protegido, por el lado de la demanda**,** la reforma del Plan anterior[95] introduce la figura del alquiler protegido con opción a compra, y flexibiliza los requisitos para que los inquilinos puedan obtener ayudas para el pago de sus rentas, al eliminar los requisitos sobre la renta que pagaban, y sobre la superficie de la vivienda. Para promover la oferta de vivienda en alquiler en la reforma del Plan de Vivienda, se establecen nuevas condiciones para la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción para arrendar, se mejoran las condiciones a los propie-

[93] La renta básica de emancipación la pueden percibir todas aquellas personas con una edad comprendida entre los 22 y 30 años, titulares del contrato de arrendamiento de la vivienda en la que residan con carácter habitual y permanente, disponiendo de una fuente regular de ingresos que les reporte unos ingresos brutos anuales inferiores a 22.000 euros.

[94] Es decir, jóvenes que han obtenido el derecho a la prestación, pero que están buscando piso y tienen pendiente presentar el contrato de arrendamiento

[95] Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

RECUADRO III-3

MEDIDAS PARA PROMOVER LA OFERTA DE VIVIENDA EN ALQUILER EN LA REFORMA DEL PLAN DE VIVIENDA 2005-2008

Nuevas condiciones para la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción para arrendar

— La posibilidad de que viviendas libres de nueva construcción sean calificadas como viviendas protegidas de nueva construcción en alquiler, si reúnen los requisitos para ello.

— El establecimiento de un limite inferior en el precio máximo de venta antes inexistente.

— Se incrementa la renta máxima a establecer por los arrendadores de las viviendas protegidas a 25 años con destino a arrendamiento.

— Se amplía el periodo de carencia en el plazo de amortización de los préstamos convenidos a promotores.

Nuevas condiciones a los propietarios de viviendas libres desocupadas que las cedan en alquiler

— Se flexibilizan las condiciones que hasta ahora debían cumplir los propietarios de viviendas vacías que decidieran ponerlas en alquiler y quisieran beneficiarse de la ayuda de 6.000 euros. Se suprime el requisito de superficie máxima y se eleva el importe que pueden percibir por el alquiler, aunque se establecen ciertas condiciones antes inexistentes para la cesión en arrendamiento directo.

— Se amplía esta ayuda directa de 6.000 euros a los promotores que alquilen las viviendas de nueva construcción que lleven más de un año puestas en venta.

— Se incrementa la población potencial de inquilinos al ampliarse el nivel de ingresos de los que quieran acceder a estas viviendas de 5,5 veces el IPREM a 6,5.

— Se modifican algunas condiciones de financiación de la adquisición de viviendas usadas (incluidas las viviendas libres de nueva construcción, con unas condiciones más flexibles) para cederlas en régimen de alquiler, asimilándolas, así como sus precios y rentas máximas, a las de la vivienda protegida de renta concertada.

tarios de viviendas libres desocupadas que las cedan en alquiler, y se establece la incompatibilidad entre esta ayuda y la correspondiente a la rehabilitación aislada de viviendas para cederlas en alquiler (recuadro III-3).

3. Fomento del acceso a la vivienda en propiedad y de impulso del mercado hipotecario: la reforma hipotecaria

Durante 2007 se ha acometido la reforma de la normativa hipotecaria[96], coincidiendo en el tiempo con una fase de ralentización del mercado hipotecario español tras muchos años de ciclo altamente

[96] Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.

expansivo. La necesidad de acometer una reforma de cierta profundidad, que aumentara su capacidad de desarrollo de nuevos productos y atendiera a las nuevas necesidades, era reclamada por muchos sectores.

La reforma de la Ley Hipotecaria ha buscado dar más flexibilidad a los préstamos para la vivienda, en un contexto en el que, como se ha visto anteriormente, cada vez es mayor el esfuerzo de las familias para pagar la cuota mensual y en un mercado copado por las hipotecas a interés variable, y por tanto expuesto a las subidas de tipos de interés. Además, busca reactivar el mercado hipotecario en un contexto de ralentización del mismo y de restricción del acceso al crédito a promotores y compradores.

Las modificaciones introducidas en la Ley van a representar un avance para los clientes, a la hora de renegociar las condiciones del préstamo hipotecario, pues muchas de las modificaciones en el préstamo —importe o plazo— dejarán de requerir la cancelación de la hipoteca inicial y la constitución de una nueva, con el correspondiente ahorro de gastos en tasas y aranceles que ello supone. Además, se reducen los costes financieros por amortización anticipada, y las comisiones por cambio de hipoteca, al contemplar una rebaja de los costes notariales y registrales en las cancelaciones, novaciones y subrogaciones (recuadro III-4). Esta reducción de costes para los titulares de los préstamos hipotecarios parece ajustarse a la situación hipotecaria en España. Así, según datos del INE[97], la práctica totalidad de las hipotecas constituidas utiliza un tipo de interés variable (98,3 por 100), siendo el Euribor el tipo de interés de referencia más utilizado en la constitución de hipotecas (87,6 por 100 de los nuevos contratos). Además, el número de hipotecas que cambian sus condiciones crece un 24,2 por 100 y las cancelaciones registrales descienden un 15,7 por 100. De las 32.505 hipotecas con cambios en sus condiciones, el 48,5 por 100 se deben a modificaciones en los tipos de interés.

La nueva reforma regula también una serie de nuevos productos para impulsar este mercado hipotecario, como la hipoteca «recargable», la hipoteca inversa, o la hipoteca de máximo o «flotante», algunas de las cuales ya venían siendo ofrecidas por las entidades financieras. Además, la reforma establece algunos principios, que han de

[97] INE, Estadística de Hipotecas (Base 2003), febrero 2008.

ser desarrollados reglamentariamente, para dotar de mayor independencia a las entidades de tasación respecto a las entidades financieras y evitar con ello que los precios de tasación se ajusten a las necesidades de financiación. Finalmente, establece algunos mecanismos que dotan de mayores garantías de protección e información a los consumidores (recuadro III-4).

4. Nuevos instrumentos para reactivar la oferta y sostener demanda de VPO en propiedad en la reforma del Plan de Vivienda

La reforma del Plan introduce algunas modificaciones para fomentar la oferta de VPO en propiedad, como la adquisición protegida de viviendas libres usadas[98]. Por un lado, se amplía el margen de precio en los diferentes ámbitos territoriales de precio máximo superior respecto a los fijados en el Plan 2005-2008. Al tiempo, se reduce a un año el plazo para que una vivienda libre nueva pueda ser considerada como usada. Además, la reforma establece otras medidas para incentivar la construcción y financiación de las viviendas protegidas destinadas a las familias con rentas medias (precio concertado) y con menos ingresos (régimen especial). Se incrementa el límite de precio máximo de venta para las viviendas de régimen especial a efectos de favorecer su viabilidad económica, y se incluyen nuevas cuantías de precio básico y tipo de interés.

Simultáneamente, también con el objeto de impulsar la demanda de compra de vivienda protegida, se establecen tres medidas hipotecarias novedosas: se posibilita la ampliación del plazo máximo de amortización de los préstamos convenidos más allá de 25 años y la amortización parcial o total previamente al plazo formalizado, y finalmente, se determina que los préstamos cuyos titulares se encuentren acogidos al sistema de primer acceso a la vivienda en propiedad, no perderán su condición de convenidos en el caso de que su periodo de amortización sea ampliado excepcionalmente, hasta un máximo de dos años, por interrupciones temporales de pagos debidas a situaciones de desempleo.

[98] Se considera adquisición protegida de viviendas usadas la efectuada a título oneroso, de viviendas libres en segunda o posteriores transmisiones, y en las condiciones establecidas en la sección 2ª del Plan de Vivienda 2005-2008.

RECUADRO III-4

REFORMA HIPOTECARIA (LEY 41/2007)

Novedades		Características principales	Repercusiones sobren oferta y los demandantes de crédito
Mecanismos de refinanciación		Los préstamos o créditos que sirvan de cobertura para la emisión de títulos hipotecarios deberán cumplir con una relación préstamo - valor del 60% (antes, 70%), que llegará hasta el 80% cuando se financie la construcción, rehabilitación o adquisición de vivienda.	Se pospone para el desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones y supuestos en los que se podrá exceder de los porcentajes antes indicados, que podrá alcanzar hasta el 95%. Este aumento de la relación préstamo-valor puede reactivar el mercado hipotecario, pero también puede supone un mayor endeudamiento de las familias.
Entidades de tasación		Mayor independencia de las entidades de tasación respecto a las entidades financieras de su mismo grupo o con aquellas con las que su relación de negocio represente unos ingresos totales de al menos el 25%. Se establece un nuevo régimen sancionador . Se regulan las relaciones e incompatibilidades y los conflictos de interés entre los directivos y administradores de las entidades de tasación y los de la entidad de crédito.	Aunque, algunos aspectos se posponen para el desarrollo reglamentario, que la relación préstamo valor se ajuste más a las necesidades de financiación, repercute en una mayor transparencia del mercado, y mayores garantías para el sistema financiero. Sin embrago, para los demandantes de crédito supondrá posiblemente una mayor importe en las hipotecas para muchas familias, aunque esta modificación dependerá también de la cobertura de supuestos que se establezcan en el desarrollo reglamentario sobre el aumento de la relación préstamo-valor.
Regulación del régimen de compensación por amortización anticipada		Sustituye a la comisión por reembolso o cancelación, y se aplica a todo préstamo o crédito hipotecario, sea a interés variable o fijo, siempre que se trate de un préstamo o crédito hipotecario y la hipoteca recaiga sobre una vivienda y el prestatario sea persona física, y que el prestatario sea persona jurídica y tribute por el régimen fiscal de empresas de reducida dimensión en el Impuesto sobre Sociedades. Las compensaciones que se pueden pactar en los supuestos de amortización anticipada son dos: Compensación por desistimiento y Compensación por riesgo de tipo de interés para las entidades y para los clientes.	Se han reducido significativamente los costes financieros por la amortización anticipada. Además, la compensación por riesgo de tipo de interés puede incentivar la oferta de préstamos a tipo fijo, que es bastante limitada, porque estos productos podrían resultar atractivos en periodos de subidas de tipos.
Reforma de la subrogación y modificación de préstamos hipotecarios[99]		La reforma contempla una rebaja de los costes notariales y registrales en las cancelaciones, novaciones y subrogaciones. Se enumeran los supuestos que pueden ser objeto de novación modificativa sujetos a las ventajas fiscales y arancelarias de la ley, entre los que destaca la ampliación y reducción de capital y la alteración de plazo (antes sólo se contemplaba la ampliación).	Se han reducido los aranceles notariales y registrales en algunos supuestos, pero la carga tributaria, especialmente la tributación por Actos Jurídicos Documentados, sigue pesando en los costes de nuevas operaciones y en algunos supuestos de novaciones, pues sólo queda exenta de tal gravamen la nueva figura de la hipoteca inversa.
Ampliación de la oferta hipotecaria: nuevos productos	Hipoteca recargable	Permite la utilización de garantías hipotecarias ampliando el importe del préstamo para finalidades diferentes a la adquisición a la vivienda.	La principal ventaja para los demandantes es que pueden financiar sus gastos a tipos inferiores a los habituales del crédito al consumo o de los préstamos personales, con el riesgo de incrementar en exceso el endeudamiento.
	Hipoteca inversa	Aunque la hipoteca en garantía de rentas periódicas existe desde hace muchos años en nuestro Derecho Hipotecario, la ley regula esta figura estableciendo la exención de impuestos (AJD) y la reducción arancelaria en las operaciones. La hipoteca inversa consiste en un préstamo con garantía hipotecaria que se resuelve cuando el suscriptor y su cónyuge mueren, momento en el que los herederos de la vivienda pueden liquidar la operación mediante un aporte de dinero, vendiendo la vivienda o hipotecándola, para pagar lo prestado más los intereses, y conservando el importe sobrante. A cambio los subscriptores obtienen una renta, generalmente vitalicia, cuyo límite máximo sería el valor de la vivienda.	Dado que una porción significativa de la riqueza de los individuos es de tipo inmobiliario, el hacer líquido ese ahorro podría ayudar a financiar la dependencia de una población envejecida, aunque una de las razones del poco desarrollo de este producto es la reticencia de las personas mayores ante el temor de perder su vivienda o a no poder dejársela como herencia a sus familiares.
	Hipoteca «flotante»	Permite garantizar bajo la cobertura de la hipoteca de máximo una o diversas obligaciones, presentes y/o futuras, sin necesidad de pacto novatorio de las mismas. Así, con un único préstamo se consigue una especie de línea de financiación, a devolver por el capital dispuesto.	Busca garantizar la financiación hipotecaria a los negocios familiares, autónomos, profesionales o pymes, sin encarecer la operación De este modo, se fomenta la competitividad en la práctica bancaria.

[99] Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre Subrogación y modificación de préstamos hipotecarios.

5. Reformas para mejorar la adecuación de las viviendas y dinamizar el sector de la construcción: la rehabilitación

Otro de los objetivos relevantes de la reforma del Plan de Vivienda es mejorar la financiación de la rehabilitación, que además de mejorar las condiciones de las viviendas, son las más intensivas en mano de obra del conjunto del sector. Para ello, se posibilita que tanto promotores como propietarios de las viviendas rehabilitadas puedan acceder a préstamos protegidos, y también se amplía el concepto de áreas de rehabilitación, creando uno nuevo, el de áreas de renovación urbana, en las que se podrán derribar viviendas que se encuentran en zonas muy degradadas para construir otras nuevas.

Ampliación del concepto de rehabilitación de edificios

Finalmente, ya entrado el año 2008, el gobierno ha aprobado una serie de medidas de impulso a la actividad económica[100] entre las que se encuentra la ampliación del concepto de rehabilitación de edificios a efectos fiscales (IVA e IRPF).

6. Ejecución del Programa 2007 del Plan de Vivienda 2005-2008

De acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Vivienda sobre la ejecución correspondiente al programa 2007, se observan en general elevados grados de realización (cuadro III-15), que se situaron entre el máximo alcanzado por las ayudas otorgadas a inquilinos, un 143,5 por 100, y el mínimo marcado por la construcción de viviendas protegidas nuevas para alquiler, con una ejecución del 39,6 por 100. El número de viviendas protegidas nuevas para venta convenidas para el programa 2007 era de 48.206, un 97 por 100 de las cuales fueron efectivamente realizadas. Destacó igualmente, la ejecución del programa de rehabilitación y de ayudas a propietarios de viviendas libres para alquilar, que han alcanzando respectivamente un 115,8 y un 114,7 por 100 de lo convenido.

En cuanto al grado de ejecución del Plan de Vivienda por comunidades autónomas, las cifras muestran una elevada disparidad en cuanto al grado de cumplimiento entre regiones. Así, destacan Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid, Castilla y León, Extremadura y la

[100] Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica.

CUADRO III-15

GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA 2007 DEL PLAN DE VIVIENDA 2005-2008

		1. Viviendas protegidas de nueva construcción (2)			2. Ayudas a propietarios de viv. libres para alquilar	3. Ayudas a inquilinos	4. Adquisición de vivienda usada y rural	5. Rehabilitación	6. Suelo	Total viviendas +suelo
		Total+ Adquisición vivs. usadas para alquiler	1.A. Vivienda protegida de nueva construcción en venta	1.B. Vivienda protegida de nueva construcción en alquiler (2)						
			Total	Total						
TOTAL CCAA	Objetivos convenidos (1)	67.576	48.206	18.077	2.303	10.006	9.681	31.024	19.614	140.204
	% de cumplimiento	80,5	97,0	39,6	114,7	143,5	61,1	115,8	114,6	98,3
Andalucía	Objetivos convenidos	14.725	8.500	5.675	375	1.500	900	0	1.825	19.325
	% de cumplimiento	57,7	73,9	35,6	301,6	141,8	40,3	0,0	26,3	65,2
Aragón	Objetivos convenidos	4.575	3.700	875	65	456	550	820	150	6.616
	% de cumplimiento	73,8	89,9	5,7	47,7	110,3	46,7	43,2	309,3	75,4
Asturias	Objetivos convenidos	2.721	1.650	1.071	100	500	650	700	2.700	7.371
(Principado de)	% de cumplimiento	47,0	60,2	26,6	58,0	320,0	67,5	234,4	113,8	109,7
Baleares	Objetivos convenidos	1.050	675	375	56	250	85	1.750	250	3.441
	% de cumplimiento	21,1	24,7	14,7	42,9	130,4	14,1	73,3	0,0	54,2
Canarias	Objetivos convenidos	3.745	2.941	729	281	1.219	250	815	547	6.857
	% de cumplimiento	36,5	35,2	41,3	86,5	148,2	27,2	33,0	38,6	57,8
Cantabria	Objetivos convenidos	1.418	1.230	188	70	200	300	575	500	3.063
	% de cumplimiento	46,9	46,6	48,9	45,7	349,0	16,0	78,1	172,0	89,9
Castilla y León	Objetivos convenidos	2.860	2.500	285	200	600	1.400	2.950	1.055	9.065
	% de cumplimiento	116,3	123,4	66,9	100,0	130,0	40,1	235,0	111,4	143,1
Castilla-La Mancha	Objetivos convenidos	3.486	2.700	736	40	450	600	1.103	1.100	6.779
	% de cumplimiento	154,6	187,7	41,0	90,0	126,2	120,3	47,9	0,0	106,9
Cataluña	Objetivos convenidos	9.050	5.750	3.050	375	2.500	500	4.945	1.500	18870
	% de cumplimiento	73,2	68,5	81,3	79,5	130,0	10,0	117,3	0,0	84,9
C. Valenciana	Objetivos convenidos	5.482	4.868	554	200	800	1.600	2.300	1.109	11.491
	% de cumplimiento	78,8	73,4	121,5	150,5	157,3	138,3	183,1	322,8	138,2
Extremadura	Objetivos convenidos	3.563	3.100	413	90	150	400	830	910	5.943
	% de cumplimiento	169,3	179,6	100,2	2,2	58,0	81,8	192,8	504,1	212,6
Galicia	Objetivos convenidos	3.970	2.700	1.250	150	500	681	1.800	1.250	8.351
	% de cumplimiento	71,2	87,1	37,3	130,0	182,2	75,6	134,6	15,7	84,6
Madrid	Objetivos convenidos	6.698	4.525	2.073	150	450	700	10.625	6.443	25.066
	% de cumplimiento	171,3	219,9	70,0	0,0	0,0	11,1	86,1	122,0	113,9
R. de Murcia	Objetivos convenidos	2.898	2.300	548	75	150	600	1.153	125	5.001
	% de cumplimiento	22,2	16,5	44,2	70,7	66,7	17,2	65,7	0,0	33,1
La Rioja	Objetivos convenidos	1.183	953	225	70	180	450	450	150	2.483
	% de cumplimiento	38,8	47,4	2,6	42,9	132,2	35,6	97,1	0,0	53,3
Ceuta y Melilla	Objetivos convenidos	152	114	38	6	101	15	208	0	482
	% de cumplimiento	0	0		133,3	101,0	20,0	39,4	0,0	40,5

(1) Actuaciones a financiar de cada clase en número de viviendas.

(2) Incluye adquisición de vivienda usada para alquiler y viviendas innovadoras-sostenibilidad-universitarias.

Fuente: Datos facilitados con fecha de cierre a 30 de abril de 2008 por la Subdirección General de Política de Vivienda. Ministerio de la Vivienda.

Comunidad Valenciana, con una ejecución superior al 100 por 100. En el otro extremo, se encuentran Baleares, Murcia y La Rioja cuyo cumplimiento de los objetivos convenidos para este año fue cercano al 50 por 100 o inferior. Finalmente, como puede observarse en el cuadro III-15, las diferencias respecto al grado de ejecución de las diversas actuaciones por comunidades autónomas son grandes.

Por otro lado, según los datos disponibles sobre el funcionamiento de la Sociedad Pública de Alquiler, que fue creada en al año 2005 con el objetivo de fomentar el alquiler del importante parque de viviendas vacías existente en España, sus resultados no parecen satisfactorios. Así, después de dos años de funcionamiento (2006 y 2007) sólo se han entregado 5.449 viviendas, aunque más de 28.000 ciudadanos se han interesado por este programa.

3.3. Calidad, acceso y condiciones de la vivienda

La información existente sobre a la calidad de las viviendas en España[101] no permite dibujar unos trazos claros respecto a las condiciones de la vivienda en función de las características personales (sexo, edad, nacionalidad, situación socioeconómica) de sus ocupantes. En 2001, año del último Censo del que se dispone de datos sobre algunos de estos extremos, la calidad del parque de viviendas en España era muy parecida a la media de la UE-15. Conviene recordar que, en aquel año, había 112.824 personas que carecían de agua corriente en su vivienda, 13.002 personas que vivían en edificios en estado de ruina, 13.660 en condiciones deficientes y 25.839 en condiciones malas[102]. Además, aunque más de la mitad de los hogares declaraban no sufrir ningún problema en su vivienda[103], son los hogares con peores niveles socioeconómicos los que en mayor proporción declaran tener problemas en sus viviendas. La vivienda en la que se ubican los hogares que no sufren ningún problema suele ser con mayor frecuencia en propiedad.

[101] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2006*.

[102] Veáse también Pedro José Cabrera, European Observatory on Homelessness: Statistics Update 2006, Spain European Federation of National Organizations (FEANTSA), julio de 2006.

[103] Siendo los problemas más frecuentes los ruidos producidos por los vecinos o de la calle (26,7 por 100), la delincuencia o vandalismo (19,3 por 100), la contaminación y otros problemas ambientales (16,5 por 100) y la insuficiencia de luz (11,8 por 100),

La aplicación del Código Técnico de la Edificación contribuirá a mejorar la calidad de las viviendas de nueva construcción, si bien el parque de viviendas antiguas y en mal estado todavía existente constituye todo un reto para las políticas de rehabilitación y recuperación de zonas urbanas deterioradas, muy vinculadas a la prevención de procesos de segregación socioespacial.

No obstante, hay que recordar que los problemas de acceso a un lugar donde vivir asequible y adecuado inciden en que una parte de la población esté habitando viviendas de una calidad inferior a la deseable o que no se adecúan a sus necesidades, lo que repercute en un deterioro de su calidad de vida, especialmente en el caso de determinados grupos de población especialmente vulnerables. A título de ejemplo, aunque la escasez y falta de actualización de datos sobre las condiciones de la vivienda de los ancianos y las personas con discapacidad, especialmente en términos de accesibilidad, así como la situación de las personas sin hogar impiden que estos grupos sean objeto de análisis en este epígrafe, es necesario señalar la importancia de la toma en consideración en las políticas de vivienda de las especificidades de estos colectivos en términos no sólo de acceso, sino de calidad y adecuación de su lugar de vida.

Igualmente, con relación a las dificultades de acceso a una vivienda en propiedad, habría que destacar otros grupos que se enfrentan a especiales dificultades, como los hogares unipersonales de bajos ingresos, situación en la que se encuentran muchos jóvenes[104], así como de los hogares monoparentales con menores a cargo, muchas veces encabezados por mujeres

Vivienda e inmigración

Particular atención merece la cuestión del acceso de los inmigrantes a la vivienda, en relación con su calidad y adecuación. En España se está produciendo ya el mismo fenómeno que en otros países europeos, en los que el aumento de la inmigración en épocas de crecimiento económico ha confluido con la carestía de la vivienda en las grandes ciudades. El elevado precio de las casas, tanto en propiedad como en alquiler, fuerza a los inmigrantes en peor situación económica a optar por zonas más asequibles, en las que también el

[104] Según el Observatorio Joven de Vivienda (III Trimestre 2007) del Consejo de la Juventud de España, actualmente este coste se sitúa en un 69,7 por 100 de su sueldo para una persona joven, y el 43,6 por 100 para un hogar joven.

parque inmobiliario es de menor calidad. En la medida en que los inmigrantes se trasladan hacia esas zonas, los españoles las abandonan, produciéndose problemas de segregación espacial[105]. Esta concentración residencial de los inmigrantes, en muchos casos, coincide con la segregación social o con tendencias de declive ya existentes. La anticipación a estos problemas y su gestión llegado el caso son desafíos a los que tienen que hacer frente tanto las políticas de vivienda, en todos los ámbitos competenciales, como las políticas de integración social de los inmigrantes, a las que se dedica el apartado 8 de este capítulo.

El acceso a la vivienda es un aspecto muy relevante del proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. El acceso de los inmigrantes a una vivienda asequible y digna, junto a la segregación residencial en las ciudades son reconocidos desde las instituciones europeas[106] como aspectos esenciales a abordar para el éxito de los procesos de integración social y de la Estrategia de Lisboa. Una inadecuada gestión de estas cuestiones puede conllevar el riesgo de conflictos que perturben la cohesión social, por lo que las políticas públicas dirigidas a éste[107] y otros grupos vulnerables como los gitanos[108] son de gran importancia para la integración y la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Las diferencias en el régimen de tenencia de la vivienda entre la población española y extranjera son muy significativas, aunque los extranjeros han adquirido un número muy importante de viviendas, contribuyendo con ello al desarrollo del sector. Así, mientras el 82,5 por 100 de los españoles posee su vivienda en propiedad, en

[105] Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. *Housing and integration of migrants in Europe, 2007*.

[106] Comunicación de la Comisión Tercer informe anual sobre inmigración e integración. COM (2007) 512 final. Comunicación de la Comisión, de 1 de septiembre de 2005, «Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea» COM (2005) 389 final.

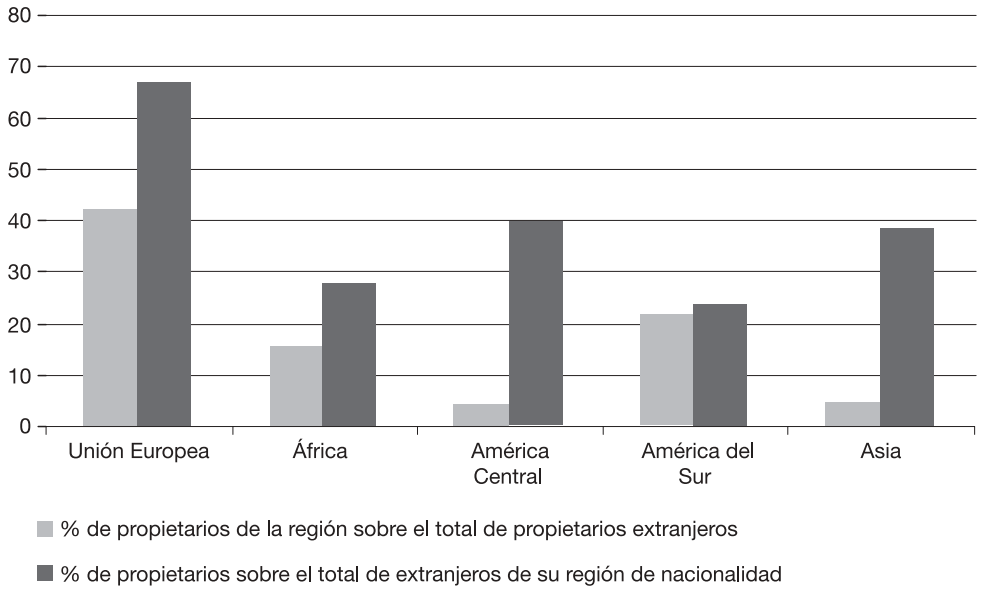
[107] En este sentido, recientemente la Comisión Europea ha elaborado un manual sobre la integración en el que se formulan una serie de propuestas sobre la vivienda de los inmigrantes en el medio urbano.

[108] Según la Asociación Secretariado General Gitano, en 1999 la población romaní de España ascendía a 630.000 habitantes, y según el Informe de la ONU en varios lugares de España, la comunidad romaní sufre pésimas condiciones de vida y de vivienda, hacinamiento, discriminación, reubicaciones de sus asentamientos y segregación espacial del nuevo reasentamiento.

el caso de los residentes extranjeros europeos es del 47,6 por 100 y de los extranjeros del resto del mundo, el 26,4 por 100[109]. La diversidad de nacionalidades de la población extranjera, las diferentes estrategias migratorias, pretensiones residenciales o tiempo de presencia en nuestro país, así como su situación socioeconómica, son factores añadidos a los que influyen en la población general (edad, sexo, situación familiar, nivel de ingresos, etc.) a la hora de determinar el tipo de vivienda en que habitan y su régimen de tenencia (gráfico III-8). Los inmigrantes que no viven en familia muestran menor tendencia a optar por la adquisición de su vivienda principal. Sin embargo la categoría socioeconómica y en bastante menor medida el nivel de estudios son, por sí solas, bastante explicativos de las diferencias.

GRÁFICO III-8

ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN REGIÓN DE NACIONALIDAD



Fuente: Ministerio de Vivienda. *Acceso a la propiedad de la población inmigrante.* José Aranda Aznar, 2006.

[109] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida,* 2006.

El tiempo de estancia en España es una variable fundamental en la mejora del tipo de alojamiento (emergencia, transición y estable), pero también es esencial respecto al régimen de tenencia de la vivienda. Así, los porcentajes de posesión de viviendas son del 19,8 por 100 para los que habían llegado a España en 2001, y del 41,9 por 100 para los que llegaron en 1996[110].

Los lugares donde la población inmigrante fija su residencia determinan los hábitos de compra de vivienda debido a la influencia de una serie de factores que varían bastante según el territorio español. Estos factores van desde la propia disponibilidad de viviendas en régimen de propiedad y alquiler hasta los precios de mercado en ambas formas de tenencia. Por otro lado, aunque el asentamiento de los inmigrantes en España es principalmente urbano, se observa una clara tendencia al aumento del régimen de propiedad a medida que disminuye el tamaño de población de las ciudades en las que residen los extranjeros y a medida que se ruraliza el municipio de residencia.

Peor calidad de las viviendas en las que residen los inmigrantes y segregación residencial

La escasez de información sobre las condiciones de las viviendas según determinadas variables personales de sus habitantes, en concreto, la nacionalidad y situación socioeconómica dificulta analizar al detalle en qué medida se están produciendo problemas en este ámbito. No obstante, son conocidas las dificultades para encontrar una vivienda adecuada y asequible en los primeros años de residencia, mayores entre la población inmigrante no comunitaria y africana, siendo frecuentes los problemas de habitabilidad de las viviendas y la segregación espacial o concentración en determinados barrios. Por otro lado, en las situaciones administrativas irregulares, es más frecuente el subarriendo y el alojamiento de emergencia.

4. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD

España ha mantenido su elevada riqueza de biodiversidad, registrando en los últimos años un aumento tanto en el número de espacios naturales como en la superficie total protegida; de hecho, casi el 27 por 100 del territorio español está incluido en la Red Natura (red ecológica europea formada por las Zonas de Especial Conservación —ZEC—

[110] Documento número 7 del Observatorio permanente de la inmigración. *Inmigración y vivienda en España*. Colectivo IOÉ.

y por las Zonas de especial protección para las aves —ZEPA—). Este patrimonio avala la necesidad de proteger y mejorar la actual coyuntura medioambiental, comparativamente desfavorable para la mayoría de los indicadores de sostenibilidad en el ámbito europeo.

El epígrafe se detiene en alguno de los problemas de mayor incidencia medioambiental, como la contaminación atmosférica, la creciente producción de residuos, o la presión excesiva sobre el litoral, analizando para finalizar la influencia del actual modelo de infraestructuras y transporte sobre la sostenibilidad del territorio español.

4.1. Panorama general

Junto al crecimiento económico y la cohesión social, la protección medioambiental es uno de los tres pilares sobre los que se asienta la Estrategia de Lisboa. El desarrollo sostenible es objetivo prioritario en la Unión Europea desde que, en mayo de 2001, el Consejo Europeo de Gotemburgo consolidara una Estrategia complementaria con la de Lisboa, caracterizada por apoyarse en tres ejes: crecimiento económico, cohesión social y protección medioambiental, y dotada a partir del Consejo de Barcelona de 2002 de una dimensión externa o de cooperación internacional. Se trata de objetivos a largo plazo que, mediante la aplicación de principios rectores de las políticas europeas, pretenden reorientar las tendencias insostenibles (recuadro III-5)[111].

Trasladando estas orientaciones europeas, en 2007 se aprobaba la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)[112], que se propone garantizar la sostenibilidad económica, reducir la degradación del capital natural, aumentar la cohesión social y contribuir al desarrollo de los países menos favorecidos en aras de la sostenibilidad global, a través de tres dimensiones interdependientes: sostenibilidad ambiental (analiza los hábitos de producción y consumo, el cambio climático, la conservación de recursos naturales y la ocupación del territorio); sostenibilidad social (contempla la estabilidad en el empleo, la integración de colectivos en riesgos de exclusión, o la salud pública), y sostenibilidad global (que aborda lo relacionado con la ayuda al desarrollo y políticas de cooperación).

[111] Consejo de la Unión Europea, *Revisión de la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible* (Bruselas, 26 de junio de 2006).

[112] Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.

El CES, en su Dictamen 10/2007, considera que esta Estrategia constituye tanto un desafío como una oportunidad para la conservación del medio ambiente en España. Entre sus observaciones subraya la carencia de un pilar económico, y solicita la inclusión de un capítulo específico. Señala, además, la conveniencia de aludir a aspectos relacionados con la sostenibilidad social, tales como la gestión del cambio demográfico o los flujos migratorios, así como la de llevar a cabo los desarrollos normativos básicos para la puesta en marcha de los planes y programas incluidos en la EEDS. Por otro lado, el CES indica que sería conveniente una mayor coherencia y concordancia con los objetivos e instrumentos de la Estrategia Europea, asegurando al tiempo la cooperación y colaboración entre Administraciones, y garantizando la participación activa de ciudadanos e interlocutores sociales. A este propósito, sería conveniente disponer de un diagnóstico más completo, detallado y actualizado de la situación de partida en los tres pilares, lo que facilitaría la evaluación y seguimiento de la Estrategia.

Dada la magnitud del concepto «sostenibilidad», y puesto que se ha contemplado a lo largo de esta Memoria desde otras perspectivas, el presente epígrafe se centrará en la dimensión medioambiental y sus repercusiones sobre la calidad de vida.

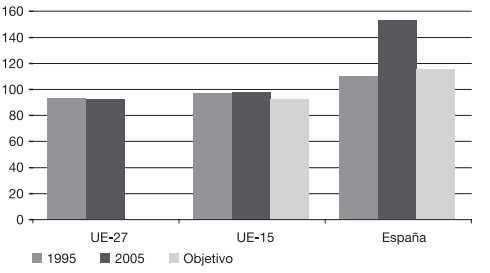
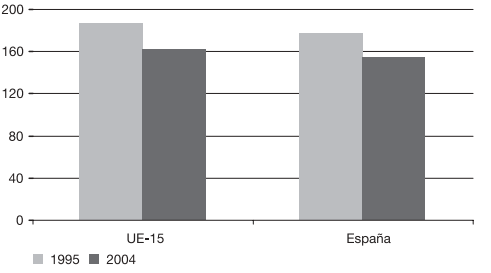
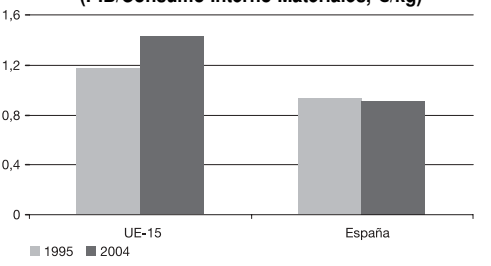
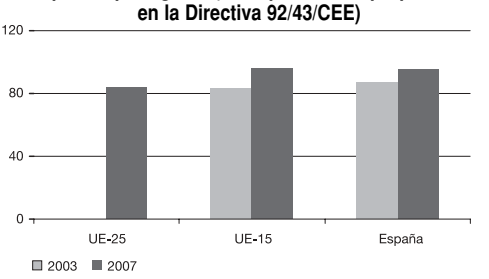
Situación en Europa

Tras analizar la aplicación de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, la Comisión ha identificado algunas tendencias de progreso, como la reducción en la UE-15 de las emisiones de gases con efecto invernadero del 2 por 100 en 2005 respecto a 1990 (debido en parte al crecimiento de la cuota de energías renovables en el consumo final, que ese año alcanzaba el 8,5 por 100 frente a un objetivo del 12 por 100 para 2010). Estas emisiones proceden en buena medida del transporte (21 por 100 en 2004), sobre todo del transporte por carretera, donde han experimentado un crecimiento del 4,17 por 100 pese a que en los nuevos automóviles las emisiones de CO_2 por kilómetro se redujeron un 1,3 por 100 entre 2000 y 2005. Los resultados ponen de manifiesto la necesidad de adoptar estrategias y medidas a favor de una mayor eficacia en el consumo de combustible, la intermodalidad del transporte o la promoción tecnológica para reducir las emisiones[113].

[113] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007,* COM (2007) 642 final.

RECUADRO III-5

RESUMEN DE LA EDS EUROPEA Y EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES

Objetivos operativos	Indicadores
Cambio Climático y Energía Limpia 2008-2012: reducción emisiones 8% respecto a 1990, y límite aumento Tra. 2º C respecto a niveles preindustriales (UE-15). En 2010 el 12% consumo energía y 21% consumo electricidad deben proceder de renovables; y 5,75% combustible transporte debe ser biocarburante. 2008-2017: ahorro energético global de 9% sobre consumo final de energía.	
Transporte sostenible 2010: modernizar servicios públicos transporte. 2008-2009: emisiones CO_2 vehículos ligeros 140 g/km. 2012: idem 120 g/km. 2010: reducir a la mitad número fallecidos accidentes tráfico respecto 2000.	**Emisiones CO_2 en automóviles (g/km)** 
Consumo y producción sostenibles — Disociar crecimiento económico y degradación ambiental. Mejorar rendimiento ambiental y social de productos y procedimientos. — Aumentar cuota europea mercado tecnologías ambientales e innovaciones ecológicas. — 2010: nivel medio contratación pública ecológica similar a mejores EEMM.	**Productividad de los recursos (PIB/Consumo Interno Materiales, €/kg)** 
Conservación y gestión recursos naturales — Mejorar eficacia uso recursos no renovables, y evitar explotación excesiva de los renovables. — Reducir residuos mediante aplicación concepto ciclo de vida, fomento de reutilización y reciclado. — Antes 2015: restaurar ecosistemas marinos Plan Johannesburgo 2002. — 2010: reducir índice pérdida biodiversidad. — 2015: alcanzar objetivos UN sector forestal.	**Espacios protegidos (% respecto a los propuestos en la Directiva 92/43/CEE)** 

Fuente: Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y Eurostat (Indicadores de Desarrollo Sostenible).

En este sentido se perfila la propuesta europea para una nueva política energética[114], según la cual en 2020 deberá producirse el 20 por 100 de energía a partir de fuentes renovables; en 2030 la electricidad y la calefacción deberán proceder de fuentes con baja emisión de carbono, adaptándose también en esa línea los transportes; y, a partir de 2050, debería haber concluido el cambio hacia un sistema energético con baja o nula emisión de carbono.

En el ámbito de la conservación y gestión de los recursos naturales la Comisión también ha identificado resultados positivos entre 2000 y 2004, como la reducción de la presión sobre los recursos hídricos en casi todos los Estados miembros, si bien pone de relieve algunos hechos preocupantes, como el continuo deterioro de la calidad del suelo, o los efectos del cambio climático. Estos y otros procesos están provocando que muchas especies animales y vegetales continúen amenazadas de extinción, pese a que el cumplimiento de la designación de Áreas «Natura 2000» ha alcanzado el 93 por 100 en UE-15 y el 82 por 100 en UE-25. En este sentido, se han propuesto medidas de actuación orientadas a la protección de la biodiversidad en los ámbitos europeo y mundial, a la adaptación al cambio climático y a la mejora de la base de conocimientos científicos[115].

El sector productivo también está dando pasos hacia la incorporación de aspectos medioambientales en su gestión; así, en los últimos años cada vez más empresas informan sobre su rendimiento medioambiental, si bien la cifra es aún reducida (sólo unas 5.000 empresas europeas están registradas en EMAS[116] de un total aproximado de 29 millones). Por el momento, diez Estados miembros han adoptado planes nacionales de «contratación verde» y veintiuno cuentan con planes de trabajo orientados a conseguir objetivos de eficiencia ecológica en las empresas, en el marco del Plan de acción de tecnologías ambientales.

---

[114] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.

[115] Comunicación de la Comisión Europea, *Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más adelante.- Respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano* (22 de mayo de 2006).

[116] Sistema Europeo de Gestión y Auditoria Ambiental, Reglamento (CE) 761/2001.

Situación en España

El Informe del Observatorio de la Sostenibilidad (OSE)[117] para 2007 ofrece una evaluación integrada que, pese a reconocer la existencia de presiones ambientales desde diversos sectores de la economía, aprecia señales de cambio de tendencia en algunos ámbitos.

Así, España ha incrementado la producción de energía primaria[118] en un 3,7 por 100 entre 2005 y 2006 (con descensos en todas las fuentes fósiles y aumentos en nuclear y renovables); además, ese último año se ha reducido la demanda de energía final en un 1,2 por 100[119], debido por un lado a que las condiciones meteorológicas medias fueron más suaves que durante el año anterior, y por otro, a una mejora de la eficiencia energética (gráfico III-9).

Para impulsar las energías renovables y alcanzar los objetivos establecidos tanto en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 (PER) como en la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética de España (E4)[120], se ha actualizado la regulación del *régimen especial* para la producción eléctrica[121], que ajusta su régimen económico al comportamiento de los precios del mercado, y recoge los cambios

[117] El Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), con sede en la Universidad de Alcalá de Henares, inició sus actividades en 2005 como resultado de un convenio suscrito por el Ministerio de Medio Ambiente, la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá.

[118] Energía primaria es la contenida en los combustibles crudos y otras formas de energía que, mediante procesos de conversión, se transforma en energía aprovechable, como la eléctrica. La energía suministrada al consumidor para ser convertida en energía útil se denomina energía final.

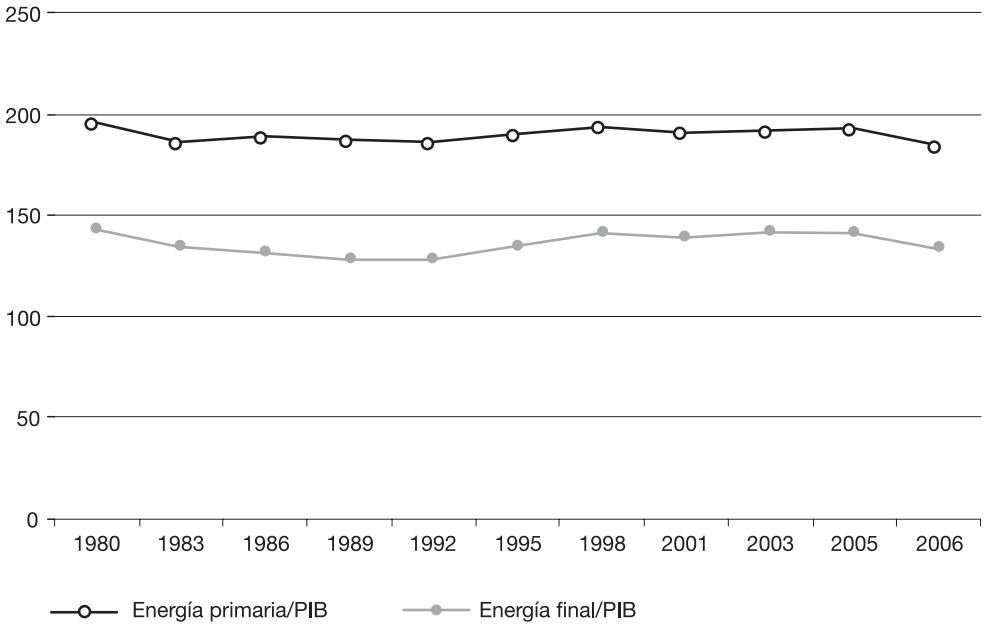
[119] Este descenso de consumo energético entre 2005 y 2006 supone una reducción de los consumos de carbón (6,5 por 100) y productos petrolíferos (1,3 por 100), así como un incremento del de electricidad (2,9 por 100). Se refleja especialmente en el sector industrial, que ha reducido sus consumos en todas las fuentes energéticas, y en el residencial, frente al sector transporte o el de servicios, que los han incrementado (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *La energía en España 2006)*.

[120] El Plan de Energías Renovables 2005-2010 fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2005; por su parte la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012, aprobada el 28 de noviembre de 2003, dispone de un nuevo Plan de Acción para el periodo 2008-2012, desde su aprobación en Consejo de Ministros de 20 de julio de 2007.

[121] La producción eléctrica se considera de «régimen especial» cuando se realiza desde instalaciones cuya potencia instalada no supere los 50 Mw, incluyendo autoproductores que utilicen cogeneración y formas asociadas a actividades no eléctricas con elevado rendimiento energético; las que utilicen como energía primaria energías renovables no consumibles, biomasa o biocarburante, o residuos no renovables (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico, art. 27).

GRÁFICO III-9

CONSUMO DE ENERGÍA POR UNIDAD DE PIB, 1980-2006



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *La energía en España 2006*.

derivados de la normativa europea y del Real Decreto-Ley 7/2006, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético[122].

Lucha contra la contaminación atmosférica

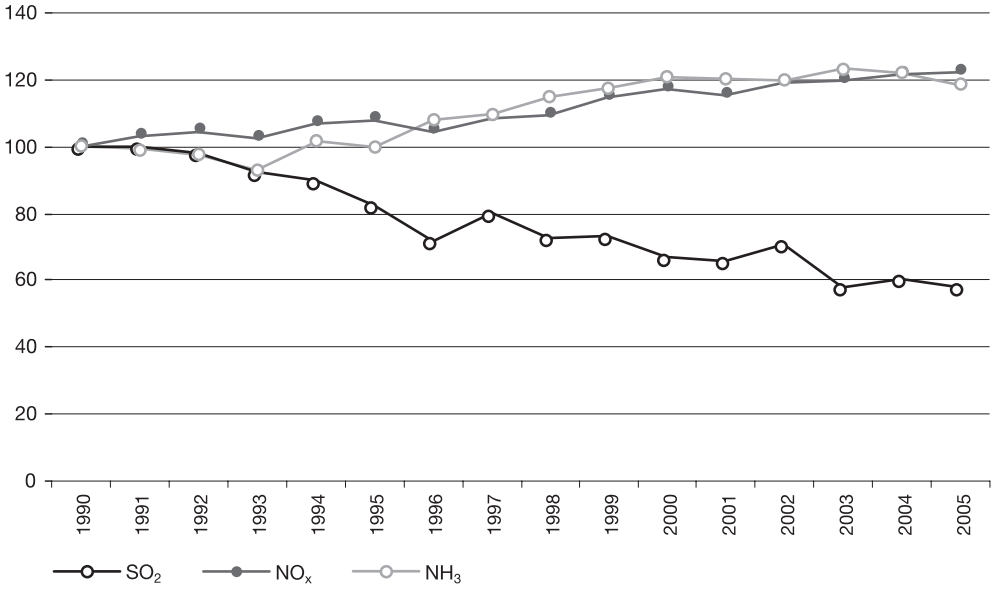
En lo que respecta a la contaminación atmosférica, España se encuentra entre los países con más dificultades para alcanzar los límites de emisión fijados por la Directiva 2001/81/CE para 2010, en relación a contaminantes acidificantes y eutrofizantes[123]. Así, entre

[122] En aplicación del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la Actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

[123] Mientras la acidificación del medio provoca daños en la vegetación, fauna acuática e infraestructuras (a través por ejemplo de la lluvia ácida), la eutrofización supone el enriquecimiento excesivo de los ecosistemas en nutrientes, lo que reduce en ellos la disponibilidad de oxígeno. El origen del primer proceso suelen ser emisiones procedentes de fábricas, centrales eléctricas y vehículos, mientras el segundo se genera habitualmente a partir de contaminación agropecuaria.

GRÁFICO III-10

EMISIONES DE GASES ACIDIFICANTES Y EUTROFIZANTES (Índice 1990 =100)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Banco Público de Indicadores Ambientales (BPIA, 2006).

1990 y 2005 el comportamiento de las emisiones de SO_2, NH_3 y NO_x, ha sido hacia una clara reducción de las primeras (42 por 100), y un incremento de las otras dos (en un 22 por 100 y 18,4 por 100 respectivamente) (gráfico III-10).

Por su parte, la emisión de gases con efecto invernadero (GEI)[124] ha registrado hasta 2006 una tendencia al alza alcanzando ese año el 50,6 por 100 sobre el año base, 1990; sin embargo, debe señalarse que ese dato supone un descenso de 2,6 puntos porcentuales en relación al registrado en 2005. Tanto su evolución como la situación respecto a los compromisos internacionales adquiridos de reducción de estas emisiones, merece-

[124] Gases de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación de determinadas longitudes de onda dentro del espectro infrarrojo, provocando un efecto neto de calentamiento. Son CH_4, N_2O, SF_6, HFC y PFC, y de forma mayoritaria CO_2, por lo que se expresa en términos de CO_2 equivalente.

rán un tratamiento más detallado en este epígrafe ante las consecuencias que está provocando su incremento en el clima mundial (véase apartado 4.2).

Como novedad en este ámbito, hasta ahora regulado por la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del ambiente atmosférico, destaca la aprobación en 2007 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, que Regula la gestión de la calidad del aire y la protección de la atmósfera en virtud de los principios de cautela y acción preventiva, corrección de la contaminación y de «quien contamina paga», con un enfoque integral (al incluir todas las causas y efectos de la contaminación atmosférica), e integrador (mediante la aplicación de instrumentos específicos y de carácter horizontal para la correcta evaluación, control, información, formación y sensibilización pública). La Ley involucra tanto a los poderes públicos como a la sociedad en su conjunto, para impulsar en su puesta en marcha un ejercicio de corresponsabilidad, enfatizando la imprescindible cooperación y colaboración interadministrativa. Además, promueve la incorporación de consideraciones relativas a la calidad del aire en la planificación, definición, ejecución y desarrollo de las distintas políticas sectoriales.

Sigue creciendo la producción de residuos

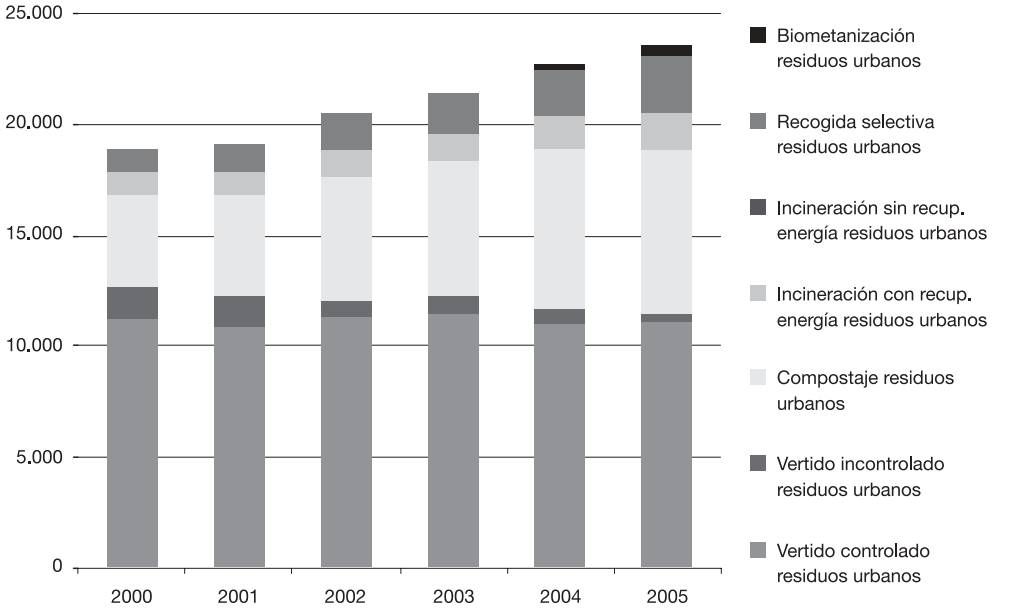
Otro importante problema ambiental en España es la elevada tasa de producción de residuos sólidos urbanos (RSU), que alcanzó en 2005 los 1,47 kg/hab./día, si bien se contabilizaron 299 centros de tratamiento, 58 más que en el año 2000. Aún así, ese año el vertido, si bien controlado, superó el 47 por 100, el compostaje supuso algo más del 31 por 100 de la gestión de RSU, la valorización o incineración con recuperación de energía cerca del 7 por 100, y la recogida selectiva no llegó al 11 por 100 (gráfico III-11).

Pese a todo, en 2006 se ha superado el objetivo de valorización exigido para 2008 por la Directiva 2004/12/CE, quedando muy próximo al establecido para el reciclado[125].

[125] La Directiva establece una valorización mínima del 60 por 100 en peso de residuos, y 55 por 100 de reciclado: 60 por 100 para papel y cartón, y para vidrio, 50 por 100 para metales, 22,5 por 100 para plásticos, y 15 por 100 para madera. A 31 de diciembre de 2006 en España se registró una tasa de reciclaje del 53,2 por 100 (69,5 por 100 en papel y cartón, 63,2 por 100 para metales, y 29,9 por 100 para plásticos), y del 63,3 por 100 en valorización energética (Informe de Coyuntura 2006, Ministerio de Medio Ambiente).

GRÁFICO III-11

GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS, 2000-2005 (Miles de toneladas)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Datos estadísticos de coyuntura ambiental 2000-2005.*

Aumento de la superficie protegida y nueva ley protectora de la biodiversidad

El territorio español alberga la mayor diversidad biológica de Europa (más del 26 por 100 se incluye en la Red Natura), habiendo aumentado en los últimos años tanto el número de espacios protegidos como la superficie incluida en ellos, que en 2005 alcanzaban 1.224 y casi cinco millones de hectáreas, respectivamente. Estas zonas son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático y la desertificación, circunstancias que afectan a más de un tercio del territorio español, y que han contribuido al aumento del 34,6 por 100 en el número de especies de fauna amenazada registrado entre 1990 y 2006[126].

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad[127] establece el régimen jurídico básico para la conser-

[126] De las 611 especies de fauna y flora amenazadas en España, el 27 por 100 están en peligro de extinción, es decir, 166: 112 especies de flora, 16 de invertebrados y 38 de vertebrados —de las que 21 son aves— (INE, 2006).

[127] Deroga la Ley 7/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

vación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad española, como garantía del derecho a un medio ambiente adecuado. Las actuaciones en el marco de aplicación de esta Ley pueden ser declaradas de utilidad pública o interés social, especialmente a efectos expropiatorios, respecto de los bienes o derechos afectados. Para su puesta en marcha, la Ley dispone la elaboración de un Plan estratégico estatal del patrimonio natural y la biodiversidad, que recogerá la distribución, abundancia y estado de conservación de los elementos integrantes del patrimonio natural nacional.

A los efectos de conocer en profundidad la distribución y dinámica de los ecosistemas y biodiversidad españoles, el OSE, a partir de mapas de «infraestructuras naturales» del Ministerio de Medio Ambiente, está elaborando un Mapa Estratégico de Sostenibilidad Ambiental, que definirá corredores de biodiversidad, ecológicos y de habitabilidad, fundamentales para establecer conexiones entre núcleos de población y zonas naturales.

Aumenta la presión sobre el suelo

Según el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA 2006), *La expansión urbana descontrolada-un desafío ignorado,* más de la cuarta parte del territorio europeo está urbanizado. En España, entre 1987 y 2000 el aumento de la superficie artificial fue del 30 por 100, acentuándose la tendencia a partir del año 2000; las cifras de Eurostat extraídas del proyecto Land Cover 1990-2000, elevan la superficie considerada artificial a 2,5 millones de hectáreas, lo que supone un 5 por 100 del territorio español (año 2000).

Es preciso hacer una especial referencia al litoral español, que representa un 7 por 100 del territorio y alberga al 44 por 100 de la población, estando por tanto sometido a una fuerte presión de usos urbanos y a una ocupación especialmente elevada en el arco mediterráneo. En este sentido, desde 2004 se han llevado a cabo diversas actuaciones sobre la política de costas, elaborándose un Convenio marco de colaboración para la gestión integral de la costa, un Plan director para la sostenibilidad y un Plan de deslindes. Y en 2007 se presentó un borrador de la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa (ESC), orientada a cambiar el modelo de gestión de la franja costera para frenar la ocupación, recuperar la funcionalidad física del litoral, y mitigar los efectos del cambio climático sobre la costa[128].

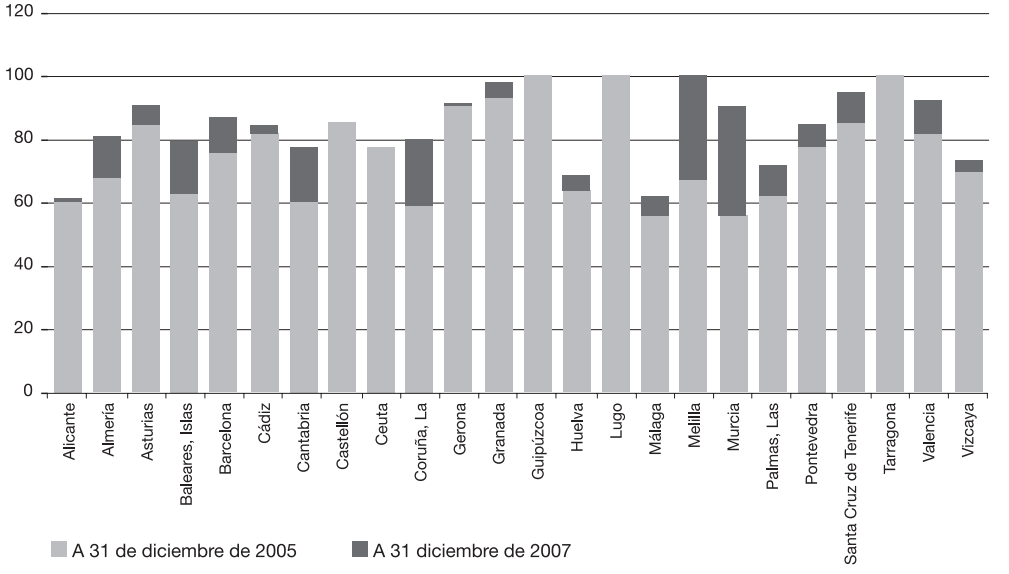
[128] El Informe sobre la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa fue presentado por la Ministra de Medio Ambiente al Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2007.

En aplicación del Plan de deslindes, que forma parte de la ESC, de los aproximadamente 10.000 km de bienes de dominio público marítimo-terrestre de litoral español, hasta el 30 de junio de 2005 se había deslindado —es decir, quedaban definidos los límites administrativos de la franja litoral— el 70 por 100; a 31 de diciembre de 2007 el 81,7 por 100 (unos 8.200 km de costa); y a lo largo de 2008 está previsto deslindar unos 1.800 km más (gráfico III-12).

GRÁFICO III-12

DISTRIBUCIÓN DE ZONAS LITORALES DESLINDADAS EN ESPAÑA, 2005-2007

(En porcentajes sobre el objetivo 2008)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas.

El agua: un recurso escaso

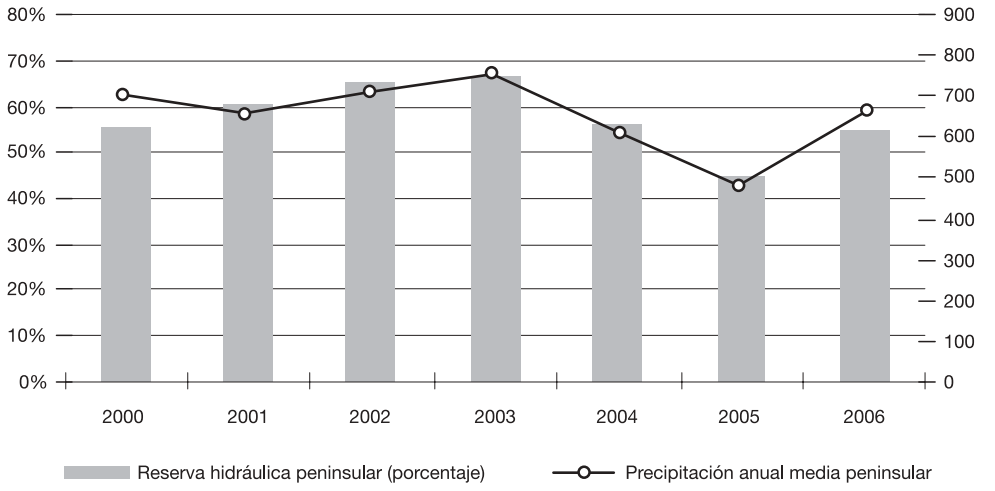
Otro de los recursos sometidos a fuertes oscilaciones en España es el agua, cuyas reservas son el resultado de un régimen irregular de precipitaciones propio de climas mediterráneos. Padece, por tanto, los efectos de prolongados periodos de sequía que afectan especialmente a aquellas regiones donde las precipitaciones anuales no superan los 600 mm. En los últimos años la reserva hídrica era superior

El documento de la Estrategia disponible en la *web* del Ministerio es un Documento de inicio de septiembre de 2007.

GRÁFICO III-13

PRECIPITACIONES Y RESERVAS HIDRÁULICAS, 2000-2006

(En l/m^2 y porcentajes respectivamente)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Síntesis de Coyuntura Ambiental 2000-2006*.

a la media del periodo 2000-2006, hasta 2003, año en que la situación se invirtió en un ciclo considerado de sequía que ha durado hasta 2005. Desde entonces volvieron a incrementarse las reservas, aumentando simultáneamente la capacidad instalada de desalación de aguas salobres y marinas, que en 2006 superó los 2 millones de metros cúbicos diarios, cuya producción se ubica fundamentalmente en Canarias, Andalucía y el litoral mediterráneo, y alcanza ya el 2 por 100 de usos consuntivos (gráfico III-13).

El Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), desarrollado por el Ministerio de Medio Ambiente para la puesta en marcha de una nueva política de gestión del recurso, incluye entre sus objetivos la ejecución de obras destinadas a incrementar la disponibilidad hídrica mediante la desalación y reutilización de aguas residuales: contempla un total de 34 plantas desalinizadoras con capacidad de producción de 700 hm^3 anuales, que garantizarán el suministro a 8,5 millones de españoles. Su principal instrumento es el Plan nacional de calidad de las aguas 2007-2015, aprobado en

cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, Marco del Agua, y que se orienta a alcanzar un buen estado ecológico de los ríos españoles, facilitar la reutilización de las aguas depuradas, y promover la investigación en materia de saneamiento, depuración y calidad de las aguas, biodiversidad y ecosistemas asociados[129]. Por su parte, el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, establece el régimen jurídico de reutilización de las aguas depuradas, definiendo los usos admitidos, criterios de calidad y procedimientos de dicha reutilización.

Por último, y en relación a la calidad del recurso, debe señalarse que el tratamiento y depuración de aguas residuales urbanas está aumentando progresivamente, lo que contribuye a una mejor calidad de las aguas superficiales y marinas (en 2005 el volumen de aguas superficiales con calidad buena o admisible llegó al 97 por 100[130]).

4.2. Cambio climático y eficiencia energética

Aproximadamente el 80 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la UE-15 proceden de la producción y consumo de energía, constituyendo ésta la causa principal de la contaminación atmosférica y el cambio climático[131]. Con arreglo al Protocolo de Kioto, la UE-15 se había comprometido a reducir estas emisiones un 8 por 100 como media anual entre 2008 y 2012[132]. Pues bien, la reducción alcanzada en 2005 respecto a 1990 fue del 2 por

[129] Para la aplicación del Plan nacional de calidad de las aguas se han elaborado la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos 2008-2015 y el Plan de control de la contaminación hídrica, cuyos programas de actuación se establecerán vía convenios bilaterales con las correspondientes comunidades autónomas.

[130] Ministerio de Medio Ambiente, *Síntesis de datos estadísticos de coyuntura ambiental 2005-2006*.

[131] De ellas, las emisiones procedentes de la producción de calor y electricidad representan la cuarta parte del total, mientras las correspondientes al transporte por carretera suponen la quinta parte (*Greenhouse gas emisión trends and projections in Europe 2007,* European Environment Agency, report 5/2007).

[132] El Protocolo de Kioto, acordado en 1997 por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, establece un compromiso para la reducción de, al menos, el 5 por 100 de las emisiones de GEI respecto al nivel de 1990 entre 2008 y 2012, por parte de los países incluidos en el Anexo I. El 31 de mayo de 2002 la Unión Europea aprobaba por Decisión 2002/358/CE la aceptación del compromiso adquirido por Naciones Unidas; el Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005, tras la ratificación de Rusia en diciembre de 2004. Australia ha ratificado el Protocolo en diciembre de 2007.

100 (véase recuadro III-5 *supra*), lo que fundamentalmente obedeció a la disminución en los sectores de generación de energía (calor y electricidad), el consumo doméstico, los servicios y el transporte por carretera (que, pese a la evolución creciente alcanzada en el periodo 1995-2005, ese último año registró una reducción del 0,8 por 100 respecto a 2004).

En el ámbito de la UE-27, las emisiones totales de GEI se redujeron un 7,9 por 100 en 2005 respecto al año de referencia, disminuyendo también las emisiones per cápita en un 11,7 por 100 entre 1990 y 2005. Pero además, la intensidad de GEI (cantidad de emisiones por unidad de PIB) refleja cierta tendencia a la disociación entre crecimiento económico y emisiones, especialmente desde 1998.

Entre los instrumentos adoptados para mejorar estos resultados destaca el Plan de acción para la eficiencia energética[133], que recoge medidas dirigidas a reducir el consumo global de energía primaria un 20 por 100 en 2020, lo que supondría un ahorro anual de unos 100.000 millones de euros y una reducción estimada de 780 millones de toneladas de CO_2. Además, la Unión Europea se ha propuesto alcanzar el 12 por 100 de energía renovable en el consumo energético global hacia 2010. Los datos indican un incremento en la producción de renovables del 55 por 100 desde 1997, hasta llegar en 2005 a una cuota del 6,7 por 100 (UE-27); ante esos resultados parece poco probable que en 2010 se supere el 10 por 100[134], por lo que el Programa de trabajo de la energía renovable ha establecido el nuevo objetivo de conseguir el 20 por 100 de renovables en el mix energético comunitario en 2020, lo que dependerá de los incentivos financieros, la tecnología utilizada y el grado de competencia del sector[135].

De cumplirse los objetivos previstos en términos de eficiencia energética y energías renovables, la Unión Europea estaría en vías de conseguir la mencionada reducción de emisiones de gases con efec-

---

[133] Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, *Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial,* COM (2006) 545 final.

[134] Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, *Una política energética para Europa,* COM (2007) 1 final.

[135] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible,* COM (2006) 848 final.

to invernadero del 20 por 100 en 2020, esfuerzo que considera necesario para limitar la elevación de las temperaturas del planeta a 2ºC[136]. Es mas, las emisiones mundiales deberían reducirse en un 50 por 100 hasta 2050, lo que supondría para los países desarrollados alcanzar reducciones de entre el 60 y el 80 por 100[137].

Los retos que plantean la seguridad del suministro energético y el cambio climático no pueden resolverse de forma independiente por la Unión Europea, siendo preciso establecer protocolos de colaboración entre los países desarrollados y en desarrollo, así como entre los consumidores y los productores para asegurar una energía competitiva y sostenible. En este sentido, la Unión Europea se propone reforzar su cooperación con los países menos avanzados dirigida a afrontar los problemas vinculados al cambio climático, en particular a través de medidas destinadas a mejorar la seguridad alimentaria, el control del cambio climático (por ejemplo, a través de los llamados Mecanismos Flexibles establecidos en el Protocolo de Kioto[138]), y la capacidad de respuesta ante el riesgo de catástrofes naturales.

Situación en España

En España el consumo de energía primaria aumentó un 2 por 100 en 2007 respecto al año anterior; al mismo tiempo, la cuota de renovables alcanzó el 6,8 por 100 sobre el consumo total de energía primaria (frente al 6,1 por 100 en 2005), gracias al incremento de las producciones hidráulica, eólica y a la oferta de biocarburantes (gráfico III-14).

Los datos comparados establecen para España una proporción de energías renovables inferior a la media europea, si bien entre 2006 y 2007 se han registrado crecimientos tanto en la potencia instalada como en la energía vendida: la producción de renovables en España en 2007 se ha caracterizado por notables incrementos de la pro-

---

[136] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Limitar el calentamiento mundial a 2ºC. Medidas necesarias hasta 2020 y después,* COM (2007) 2 final.

[137] Según Eurostat, las emisiones alcanzadas en 2005 por Estados Unidos y Japón fueron respectivamente del 116,3 y del 107,8 por 100 respecto a las de 1990, frente al 98 por 100 de la UE-15; y los objetivos establecidos para 2010 son del 95 y el 92 por 100 para Japón y la UE-15 respectivamente.

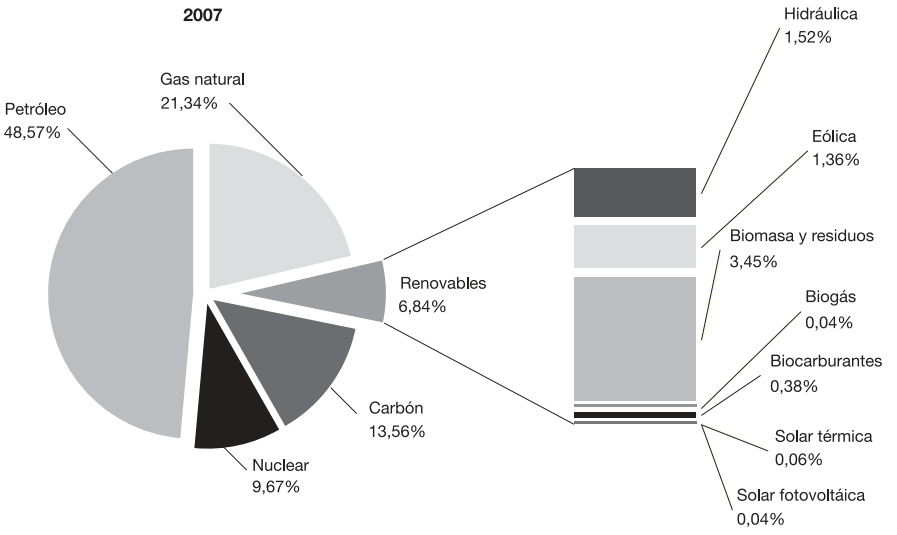
[138] Instrumentos dirigidos a facilitar la consecución de los objetivos de reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero. Son el Comercio Internacional de Emisiones, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Mecanismo de Aplicación Conjunta (MAC), los dos últimos a través de proyectos de recuperación medioambiental en terceros países.

GRÁFICO III-14

ENERGÍA EN ESPAÑA 2007

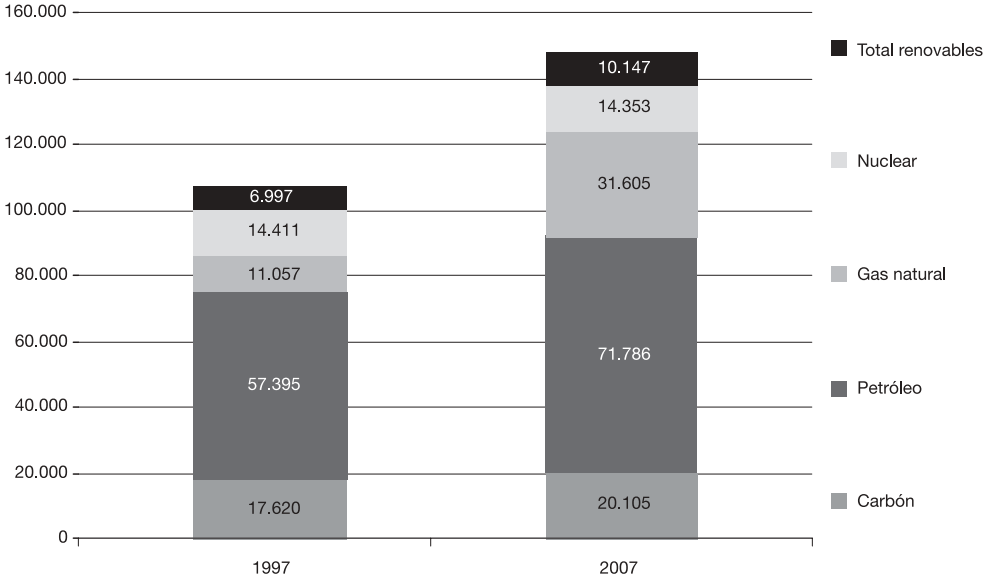
Participación sobre consumo energía primaria 2007

(Distribución porcentual)



Evolución de participación en consumo 1997-2007

(Ktep)



Fuente: Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre ventas de energía en Régimen Especial* (marzo 2008).

ducción hidroeléctrica (30,7 por 100), así como en la energía solar (26 por 100), y la eólica (7,3 por 100); por su parte, la producción de biocarburantes aumentó en ese periodo un 107 por 100, lo que, sin embargo, sólo representa un 2 por 100 en relación al objetivo para 2010.

Se constata, por tanto, un indudable avance, si bien las limitaciones debidas al carácter irregular de estas formas de energía (variabilidad en la velocidad e intensidad del viento, hidraulicidad, etc.), junto al mayor coste medio de producción[139], reducen su participación en relación a su potencial. El compromiso adquirido en virtud del Plan de energías renovables 2005-2010 es cubrir con estas energías el 12 por 100 del consumo energético, lo que incluye alcanzar una producción del 29,4 por 100 de generación eléctrica con renovables y utilizar un 5,75 por 100 de biocarburantes para el transporte.

Ante los retos establecidos en el PER 2005-2010, el Gobierno ha aprobado un Plan de acción de la estrategia de ahorro y eficiencia Energética en España que pretende generar un ahorro de 87,9 millones de Tep (toneladas equivalentes de petróleo) y evitar la emisión de 238 millones de toneladas de CO_2 (cuadro III-16).

Sus actuaciones específicas se centrarán en siete sectores, representando un reto adicional en los denominados sectores difusos[140]. Se espera recuperar en 2017 las inversiones realizadas, a partir de los beneficios por ahorro de energía y reducción de importaciones (especialmente de derivados del petróleo), así como los correspon-

[139] El coste de producción de la energía en régimen ordinario alcanzó en 2007 a 39,7 €/MWh, y el correspondiente a la producida en régimen especial 45,9 €/MWh (Comisión Nacional de la Energía, *Boletín Mensual de Indicadores Eléctricos y Económicos,* febrero 2008). La venta de esta última puede realizarse mediante tarifa regulada —única para todos los periodos de regulación—, o directamente en el mercado diario, sustentándose en este caso en un complejo sistema de primas según las distintas tecnologías de producción de energía eléctrica (en aplicación del RD 661/2007).

[140] Algunos sectores, cuyo papel como fuente contaminante es de carácter difuso —su origen exacto no puede determinarse—, no están contemplados en la Directiva 2003/87/CE, si bien como responsables del 45 por 100 de las emisiones, tienen asignadas iniciativas y acciones para reducir sus correspondientes emisiones en el Plan nacional de asignación de derechos de emisión (estos sectores son transportes; residencial, comercial e institucional, agrario y gestión de residuos).

CUADRO III-16

OBJETIVOS SECTORIALES DEL PLAN DE ACCIÓN 2008-2012 (PAE4+)

Aplicación sectorial		Ahorros energéticos (Ktep)		Emisiones evitadas ($KtCO_2$)
		Final	Primaria	
Sectores usos finales	Industria	17.364	24.750	59.165
	Transporte	30.332	33.471	107.479
	Edificios	7.936	15.283	35.540
	Equipamiento dom. y ofimática	1.729	4.350	9.288
	Agricultura	1.402	1.634	5.112
	Sector público	691	1.739	3.712
Sector transformación	Transformación de la energía		6.707	17.834
Totales		**59.454**	**87.934**	**238.130**

Fuente: *Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética,* Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

dientes a las emisiones evitadas y el menor recurso a mercados internacionales de créditos de carbono. Este Plan constituye una de las medidas urgentes incluidas en la Estrategia Española del Cambio Climático y Energía Limpia 2007-2012-2020[141], junto a otras dirigidas al sector transporte, al residencial y al energético, diversas medidas destinadas a reducir otros gases con efecto invernadero y algunas de carácter horizontal[142].

La asignación sectorial de los correspondientes derechos de emisión está definida en el Plan nacional de asignación 2008-2012, definitivamente establecido en el Real Decreto 1030/2007 (que, tras incorporar las indicaciones de la Comisión Europea, modifica el Real Decreto 1370/2006). El Plan revisado mantiene el reparto de esfuerzos entre los sectores incluidos (45 por 100) y los no incluidos (55 por 100) en la Directiva 2003/87, si bien propone una asignación total de 152,250 Mt CO_2/año, lo que supone una reducción de la asignación anual media del 16 por 100 respecto al PNA 2005-2007,

[141] Aprobada por el Consejo Nacional del Clima el 25 de octubre de 2007 y por el Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007.

[142] Entre las que destacan la Estrategia Nacional de I+D+i en Energía y Cambio Climático, el Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio, por el que se modifica el Plan nacional de asignación 2008-2012, y el Real Decreto 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.

y del 20 por 100 respecto a las emisiones registradas en 2005 (189,85 Mt CO_2).

Por otra parte, la reducción de emisiones que puede obtenerse en aplicación de los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto[143], calculado respecto a la asignación de derechos de emisión de las instalaciones industriales, se ha reducido del 70 al 42 por 100 para el sector de producción de energía eléctrica de servicio público, y del 20 al 7,9 por 100 para el resto de sectores. Uno de los Mecanismos Flexibles, el comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, regulado por la Ley 1/2005 y el Real Decreto 1031/2007, cubre en España más de 1.000 instalaciones y alrededor del 45 por 100 del total nacional de las emisiones. Su segundo año de aplicación se cerraba en abril de 2007, consolidándose como instrumento imprescindible para fomentar la reducción de emisiones en los sectores industrial y energético.

En 2006 se produjo un descenso de las emisiones totales de gases con efecto invernadero respecto al año anterior, si bien aún se sitúan en un 49,5 por 100 sobre las del año de referencia, 1990. Según el tipo de gas, continúa destacando la presencia dominante del dióxido de carbono, que en 2006 alcanzó el 83 por 100 sobre el total, aunque ha registrado una reducción respecto al año anterior, mientras los otros cinco gases experimentaron aumentos en el mismo periodo.

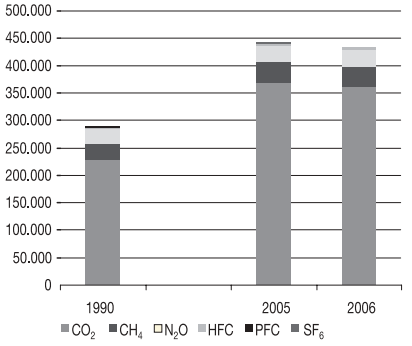
Si se analiza la contribución de los distintos sectores de actividad en la emisión total de GEI, domina el sector energético, que ha pasado del 73,9 por 100 en 1990 al 78,1 por 100 en 2006, siendo preciso señalar el descenso de 7 puntos porcentuales en relación al año anterior. Los cambios de uso de suelo en proyectos de forestación y reforestación producen una absorción de GEI, y por tanto un efecto neto de reducción de emisiones, que entre 2005 y 2006 ha disminuido ligeramente (gráfico III-15).

[143] Las unidades de reducción de emisiones procedentes de éstos mecanismos basados en proyectos se denominan «reducciones certificadas de emisión» (RCE) o «unidades de reducción de emisiones» (URE), según provengan del Mecanismo de Desarrollo Limpio o del Mecanismo de Acción Conjunta respectivamente (Real Decreto 1031/2007).

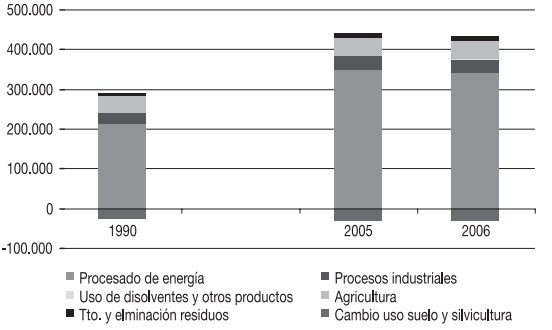
GRÁFICO III-15

EMISIONES Y ASIGNACIONES DE DERECHOS DE EMISIÓN POR SECTORES, 2006

Por tipo de gas



Por sector de actividad



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Inventario de Emisiones de gases de efecto invernadero de España, 1990-2006. Comunicación a la Comisión Europea* (marzo 2008).

4.3. Entorno sostenible

Como se ha contemplado en anteriores ediciones de esta Memoria, el concepto de desarrollo sostenible se sustenta en tres dimensiones: económica, social y medioambiental, todas ellas interconectadas y cuya consideración debe establecerse en pie de igualdad. El análisis de la calidad de vida en las ciudades y del proceso urbanizativo se incardina en estos tres ejes, al tener repercusiones tanto socioeconómicas como medioambientales.

Según el Programa de la ONU para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), el año 2006 supuso el inicio del reconocimiento oficial de la importancia de la urbanización sostenible para el futuro del planeta, en un momento en que la mitad de la población mundial (y más del 60 por 100 de la europea) vive en entornos urbanos[144]. El reconocimiento y toma de conciencia políticos de la crisis mundial de la urbanización está promoviendo la puesta en marcha de progra-

[144] United Nations Human Settlements Programme, *2006 Annual Report*.

mas y acciones orientados a la gestión sostenible, seguridad, salubridad y reducción de la pobreza en las grandes metrópolis.

Este apartado aborda la reciente evolución del entorno como soporte físico del desarrollo socioeconómico y determinante de la calidad de vida. En este sentido, cabe enfatizar la actual situación en Europa, que, según los últimos informes y análisis, se aleja de las condiciones de sostenibilidad y cuyas perspectivas a corto y medio plazo no son alentadoras.

4.3.1. **Desarrollo territorial y modelo de infraestructuras y transportes**

La expansión urbana es un indicador del cambio de estilo de vida experimentado en las sociedades europeas en las últimas décadas: frente a un modelo tradicional de crecimiento en el que la expansión de las ciudades estaba ligado al aumento de población, en la actualidad el principal factor del cambio es el alejamiento de las grandes urbes, que se intensifica al tiempo que se ralentiza el crecimiento poblacional. La concentración urbana presenta ventajas para el desarrollo económico y social, como la proximidad entre consumidores y distribuidores locales, así como en términos medioambientales al minimizarse el consumo de recursos como suelo y energía; sin embargo, el modelo actual de crecimiento urbano ha provocado la aparición de nuevos inconvenientes, como el aumento del nivel de ruido y de la contaminación atmosférica, o la escasez de espacios abiertos y zonas verdes (Eurobarómetro 2004).

Percepción de la calidad de vida en grandes ciudades

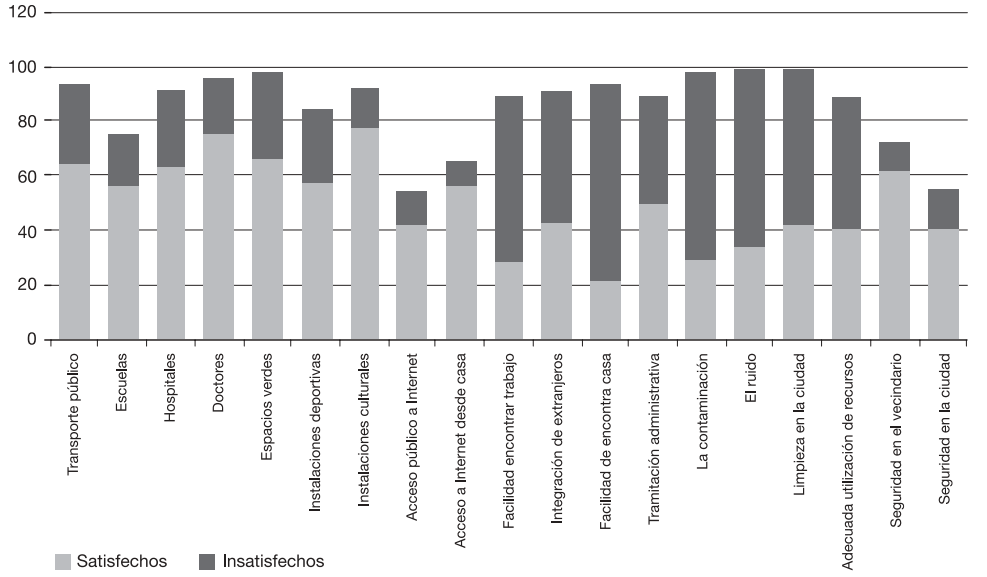
En general, los ciudadanos de las grandes urbes europeas perciben un elevado grado de satisfacción en relación a los equipamientos sociales, tecnológicos y culturales, si bien el nivel de insatisfacción es muy elevado en relación a la contaminación atmosférica (70 por 100), el ruido (65 por 100), la limpieza (60 por 100), la utilización de los recursos (50 por 100), o la integración de los inmigrantes (48 por 100) (gráfico III-16).

El proceso de expansión urbana es, por tanto, una respuesta a la concentración de factores negativos percibidos de forma creciente por los habitantes de grandes núcleos urbanos en lo relativo a calidad ambiental, el precio de la vivienda, problemas sociales o sanitarios. La

GRÁFICO III-16

RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE PERCEPCIONES DE CALIDAD DE VIDA EN 31 CIUDADES EUROPEAS

(Porcentaje de población satisfecha e insatisfecha con diversos aspectos)



Fuente: Eurobarómetro, *Urban Audit Perception Survey* (enero 2004).

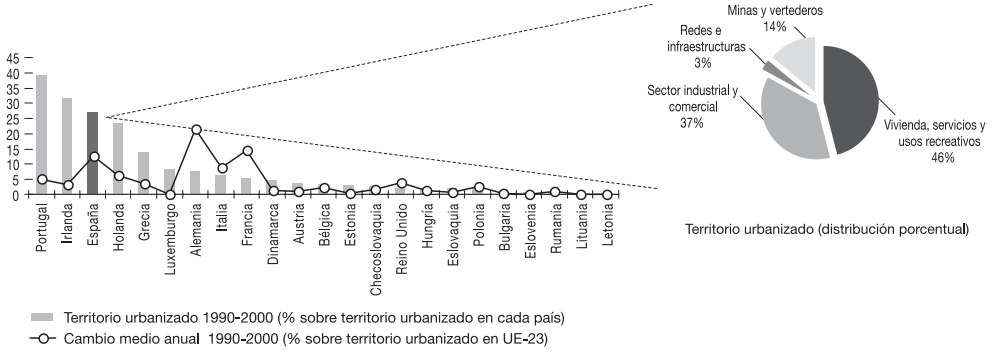
nueva tendencia a residir en áreas urbanas de baja densidad, acentuada desde los años setenta, se debe por un lado al empeoramiento de los problemas ambientales, la calidad de vida y el acceso a la vivienda en las grandes urbes, y por otro a la mejora de la movilidad y accesibilidad ligada al desarrollo de las infraestructuras. Pero además intervienen factores económicos, puesto que el precio de las zonas periféricas permanece en niveles muy inferiores al de zonas urbanas, constituyendo así un enorme atractivo para inversores y promotores.

El actual proceso expansivo de las ciudades está considerado por las instituciones europeas como «descontrolado», dado que en este entorno la tasa de cambio del suelo rústico a urbano es superior a la de crecimiento demográfico[145].

[145] European Environment Agency (EEA), *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge* (European Commission, report núm. 10/2006).

GRÁFICO III-17

CAMBIO OBSERVADO EN LA OCUPACIÓN DE SUPERFICIE EN LA UE-23, 1990-2000



Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, Proyecto CORINE Land Cover —inventario de la ocupación del suelo en Europa— (National Statistics from Land Cover Accounts, 2005).

Cambio de usos del suelo

En la tendencia expansiva de las ciudades, el cambio de usos del suelo afecta con frecuencia a las zonas agrícolas más productivas, relegando esta actividad a terrenos de inferior productividad que requieren mayores cantidades de agua y fertilizantes. De hecho el 48 por 100 de estas superficies proceden de terrenos arables y cultivos permanentes, y el 36 por 100 de pastos y terrenos agroganaderos. Las conclusiones del Proyecto europeo CORINE *(Coordination of Information on Environment)* establecen una tasa de cambio entre 1990 y 2000 que para la media europea no llega al 7 por 100, mientras España alcanzó el 27 por 100 sobre el total de superficie artificial, ocupando el tercer lugar respecto al cambio anual registrado en UE-23 en el periodo considerado. En España, el 46 por 100 de esta superficie ocupada se destina a vivienda, servicios y usos recreativos, y el 37 por 100 al sector industrial y comercial (gráfico III-17).

Los impactos provocados por el crecimiento de nuevos desarrollos urbanísticos ya se han comenzado a sentir y van desde los socioeconómicos (aumento de la polarización social donde las minorías desfavorecidas permanecen excluidas de esta opción o aparición de complejos comerciales que afecta negativamente al comercio local), a los medioambientales (por intensificación de los usos del suelo, demanda de materiales de construcción, presión sobre espacios naturales o sobreexplotación de recursos, como agua y energía).

Además, la fragmentación de las áreas naturales provocada por el desarrollo de infraestructuras provoca el aislamiento de las poblaciones animales, cuya existencia puede llegar a ser inviable.

Por otra parte, la urbanización expansiva opera en detrimento del Protocolo de Kioto, al generar mayores emisiones de gases invernadero por el aumento de movilidad (especialmente apoyada en el transporte privado), así como una reducción de la capacidad de sumidero en estas zonas por cambio de usos y compactación del suelo. Los efectos del cambio climático podrían ser más acusados en las regiones litorales, precisamente las más solicitadas por los nuevos planteamientos urbanísticos, cuya fisiografía es vulnerable a oscilaciones en el nivel del mar y fenómenos meteorológicos intensos, dificultándose además la gestión de riesgos con el aumento de población.

4.3.2. **Políticas y desarrollos normativos**

Según el Comité Económico y Social Europeo (CESE), la Comisión carece de un enfoque específico e integrado sobre áreas metropolitanas europeas; si bien actualmente se aplican políticas urbanas, aún no hay una distinción clara entre ciudades y áreas metropolitanas. Por otro lado, los datos disponibles son incompletos y, al proceder de institutos nacionales de estadística, con frecuencia escasamente comparables[146]. El análisis del CESE ha identificado diferencias entre los enfoques nacionales y regionales, detectando sin embargo convergencias en problemas relativos a la masa crítica, equilibrios entre espacios urbanos y rurales, y las funciones de las zonas metropolitanas.

La gestión de las ciudades es una tarea compleja que precisa la consideración del territorio urbano como un todo, la coordinación de políticas y el análisis de sus impactos económico, social y medioambiental. Una de las principales dimensiones del marco de acción debe ser, por tanto, el reparto de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobernanza, local, regional y nacional; de hecho, la articulación entre urbanismo sostenible y desarrollo regional dotaría de mayor coherencia la implementación de políticas en todos los niveles.

[146] *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C 168/02, 27.07.2007).

Pese a la existencia de modelos que definen el denominado *desarrollo espacial policéntrico*[147] más eficientes, sostenibles y equitativos que los monocéntricos o las urbanizaciones dispersas, el sistema actual de desarrollo urbano se basa en una gestión fragmentada y en preferencias sociales que impulsan la segmentación social (al enfatizar la propiedad privada individual y el uso intensivo del vehículo privado), y pueden conducir a la utilización incoherente y descoordinada del suelo.

La Unión Europea se propone crear una nueva cultura de movilidad urbana, que reconcilie la accesibilidad con una mejor calidad de vida y mayor protección del medio ambiente. Las soluciones son múltiples y pasan por promover modos de vida menos dependientes del automóvil, aumentar la oferta de aparcamientos disuasorios para combinar el transporte privado con el público, optimizar el transporte de mercancías mediante interfaces entre el de larga distancia y la distribución local, mejorar los hábitos de conducción, impulsar la accesibilidad y calidad en el sistema de transporte público, o la regeneración de los centros urbanos, ligada al fomento de la rehabilitación[148].

5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Como se ha analizado en el capítulo primero de la presente Memoria, el principal factor determinante del intenso crecimiento económico registrado en los últimos años ha sido la fortaleza de la demanda interna y, más concretamente, el consumo de los hogares, su principal componente. Además de su contribución directa al crecimiento de la producción, el consumo privado genera expectativas favorables a la inversión productiva. Las decisiones de gasto en consumo de las familias representan aproximadamente un 60 por 100 del PIB y han mostrado un elevado dinamismo que se ha saldado en España con una tasa de crecimiento real del 3,6 por 100 en promedio anual en el último quinquenio.

---

[147] Se considera «desarrollo espacial policéntrico» al mecanismo de puente entre el crecimiento económico y un desarrollo territorial equilibrado, basado en la capacidad de coordinar los diferentes sectores, niveles y escalas de las políticas territoriales, y para el que no hay una única definición (14ª Sesión de la Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio, CEMAT, Estrasburgo, 27 de octubre de 2006).

[148] Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana,* COM (2007) 551, Bruselas, 25.09.2007.

En el ámbito comunitario se considera que el consumo, que alcanza el 58,0 por 100 del PIB de la Unión Europea, resulta clave para alcanzar los objetivos de crecimiento y empleo, y que unos consumidores seguros, informados y capacitados constituyen el principal impulso a la innovación y a la eficiencia, en el actual marco de profundización y perfeccionamiento del mercado interior comunitario, superando la actual fragmentación en 27 mercados diferentes[149].

Haciéndose eco de esta importancia, a lo largo de 2007 se sucedieron numerosas iniciativas relativas a la política de consumo. En enero se creó la figura del Comisario Europeo de Asuntos de Consumo y tres meses más tarde, en marzo, se aprobó la nueva estrategia en materia de política de consumidores para el periodo 2007-2013 en la que se plantean principalmente dos retos: conseguir que tanto los consumidores como las empresas se beneficien más de las potencialidades del mercado interior y ayudar a los consumidores a obtener el máximo provecho de los nuevos cambios a los que deben hacer frente. Las prioridades en materia de política de los consumidores son las siguientes[150]:

— Realizar un seguimiento más adecuado de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores.

— Mejorar la regulación sobre la protección de los consumidores.

— Perfeccionar el control de la aplicación y las vías de recurso.

— Informar y educar mejor a los consumidores.

— Hacer de los consumidores el núcleo de todas políticas y reglamentaciones de la Unión Europea.

— Aumentar la protección a los consumidores de la Unión Europea en los mercados internacionales.

A pesar del considerable incremento del número de compras transfronterizas registrado entre 2003 y 2006[151], los consumidores europeos parecen seguir prefiriendo los productos nacionales y las

[149] COM (2007) 99 final, Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013.

[150] Véase CES, Memoria 2006.

[151] Según las cifras ofrecidas por el Eurobarómetro Especial núm. 252 de Eurostat, en 2006 el 26,0 por 100 realizaron compras transfronterizas en los últimos doce meses frente al 12,0 por 100 que afirmaban haberlo hecho en 2003.

compras efectuadas en el mercado nacional. Según la Comisión Europea, unas mayores transacciones transfronterizas aumentarían las posibilidades de elección de los consumidores, incrementarían la presión competitiva, posibilitando una fijación de precios más eficaz en interés de los consumidores y ampliarían los beneficios que podrían obtener las empresas, en particular las de tamaño pequeño y mediano. Ese bajo nivel de transacciones se atribuye a numerosos factores[152], entre otros: a la falta de confianza de los consumidores debido, principalmente, a la existencia de normas de protección diferentes y a una falta de mecanismos eficaces de resolución de los litigios, a una consideración insuficiente de los intereses de los consumidores en el resto de las políticas comunitarias, a la falta de información sobre las potencialidades del mercado interior, a la dificultad de acceso a internet de alta velocidad en determinados Estados miembros, a la persistencia de obstáculos para las empresas que desean comerciar al otro lado de las fronteras, a la debilidad del movimiento de defensa de los consumidores y, finalmente, a la escasez de datos sobre los consumidores europeos y los mercados.

Asimismo, la profundización del mercado interior provocará, según la Comisión, que los consumidores europeos deban hacer frente a cambios importantes tanto en sus capacidades de elección como en sus pautas de consumo. Unas ofertas cada vez más variadas y complejas, la revolución tecnológica, el incremento del comercio electrónico, la globalización de la producción, el desarrollo de los servicios y la liberalización de los servicios en redes inciden directamente sobre los consumidores actuales. No obstante, y a pesar de los numerosos beneficios que estos cambios traerán consigo para la mayor parte de los consumidores, la transición podría plantear dificultades a los que se encuentran en una posición más vulnerable.

5.1. Nuevos modelos de consumo

El interés acerca de los cambios en las pautas de consumo de los españoles, llevó a este Consejo a elaborar un Informe que fue aprobado en febrero de 2008[153], en el que se identificaba una transición en

[152] Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores (Comisión Europea), *Resumen de las evaluaciones de impacto de la Estrategia 2002-2006,* 2007.

[153] CES, Informe 1/2008, de 20 de febrero, sobre *Nuevos modelos de consumo*.

España desde un modelo de *consumo de masas* a la *fragmentación social del consumo* en función de una multiplicidad de estilos de vida y de una fuerte individualización de las decisiones de consumo.

El cambio en las pautas de consumo está relacionado con la aparición de nuevos lugares de compra y medios de pago, pero también con la pérdida de nitidez de las fronteras entre espacios antes claramente diferenciados como los de ocio/consumo/trabajo. El mayor nivel educativo y de información alcanzado por los consumidores está vinculado a tendencias como el crecimiento del asociacionismo y la emergencia de pautas de «consumo responsable», que han evolucionado en paralelo a la adopción de estrategias de publicidad y comunicación comercial cada vez más complejas, que interactúan con los cambios en el comportamiento de los consumidores y constituyen uno de los factores más influyentes en sus decisiones de compra.

La aparición de ese «consumo responsable», como actitud vital para algunos grupos de consumidores todavía minoritarios pero en expansión, junto a la proliferación en el mercado de productos que atribuyen características vinculadas a las dimensiones relacionadas con el «comercio justo», el «consumo sostenible» o el «consumo responsable» generan, en opinión del CES, una creciente necesidad de garantizar el derecho de los consumidores a una información clara, veraz y fiable acerca de las características de dichos productos, que facilite una opción libre y responsable en el momento de su adquisición, siendo preciso también fomentar esta forma de consumo.

Asimismo, la creciente globalización de los mercados aumenta la posibilidad de elección de productos por los consumidores, lo que hace necesario reforzar la coordinación entre las autoridades y los organismos competentes de supervisar la seguridad, la salubridad y la trazabilidad de los productos.

Desde el punto de vista sociodemográfico se han producido numerosos cambios que influyen en la oferta y la demanda de bienes de consumo. Entre ellos destacan el crecimiento del número de hogares —a lo que ha contribuido notablemente el crecimiento de la población por efecto de la inmigración—, el significativo aumento de la población de más edad, el aumento de hogares unipersonales y monoparentales, o el incremento de la proporción de mujeres que trabajan fuera del ámbito doméstico.

El análisis de las pautas de consumo de los hogares españoles realizado a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares[154] permite identificar el creciente impacto de los gastos de vivienda, comunicaciones y otros bienes y servicios sobre el gasto total, en detrimento de lo que se dedica a alimentación, aproximando a España a la estructura de consumo del resto de la Unión Europea, es decir, a una configuración de sus pautas de consumo propia de un modelo de consumo maduro.

La característica fundamental del gasto en consumo de los hogares españoles reside en el importante peso de la partida correspondiente a la vivienda, que explica más de un cuarto del gasto en consumo (cuadro III-17). Le sigue en importancia la rúbrica de transportes, que desde 2005 supera al gasto en alimentación, tercer gasto de consumo. De modo que estas tres partidas, vivienda, transportes y alimentación junto al gasto dedicado a vestido, esto es el total de gastos que cubren las necesidades básicas de los hogares españoles, absorben (2006) un 71,4 por 100 del presupuesto de las familias destinado al gasto en consumo.

Diferencias en las pautas de consumo

El análisis de la EPF revela una serie de diferencias en las pautas de consumo de los hogares en función de determinadas características, siendo las más notables las que se dan en función del género, del tipo de hogar (asimismo vinculado al tamaño) y de la comunidad autónoma en que resida.

Tanto el volumen como la estructura del gasto de los hogares varían en función del sexo de la persona que aporta los mayores ingresos al hogar. En 2006 el gasto medio que realizaba cada hogar encabezado por un hombre (el 75,6 por 100 del total de hogares españoles) ascendía a 31.288,3 euros y el realizado por

[154] A finales de 2007, el INE hizo públicos los resultados de la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), que viene a sustituir a la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) que estaba en vigor desde 1997 hasta 2005. Con el objetivo de aportar datos de mayor consistencia y de adaptar los resultados a las prácticas llevadas a cabo en otros países europeos, introduce una serie de cambios metodológicos entre los que destacan: su mayor carácter estructural al pasar de ser trimestral a anual, un aumento en el tamaño de la muestra de 8.000 hogares a 24.000, una reducción del esfuerzo de colaboración de los hogares, una simplificación de los cuestionarios y, finalmente, la elaboración de módulos temáticos específicos que permitan estudiar con mayor detalle el gasto de consumo de los hogares en actividades de especial relevancia (sanidad, educación, etc.).

CUADRO III-17

VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES EN ESPAÑA, 2006 Y VARIACIÓN 1998-2006 (En euros y porcentajes)

	Gasto total (miles de euros)	%	Gasto medio por hogar (euros)	Gasto medio por persona (euros)	Gasto medio por unidad de consumo (euros)	Variación promedio 1998-2006		
						Consumo en términos nominales	IPC	Consumo en términos reales
Total	466.058.239,0	100,0	29.393,9	10.632,2	16.268,5	7,1	3,4	3,7
Alimentación	65.435.741,4	14,0	4.127,0	1.492,8	2.284,1	5,2	3,8	1,3
Bebidas, tabaco	8.301.352,5	1,8	523,6	189,4	289,8	3,4	4,4	–1,0
Vestido	31.059.834,1	6,7	1.958,9	708,6	1.084,2	5,9	2,7	3,2
Vivienda	122.997.424,0	26,4	7.757,4	2.805,9	4.293,4	8,4	4,0	4,4
Mobiliario	26.943.744,4	5,8	1.699,3	614,7	940,5	6,5	2,5	4,0
Salud	13.419.318,2	2,9	846,4	306,1	468,4	6,4	2,0	4,4
Transportes	66.714.168,1	14,3	4.207,6	1.522,0	2.328,8	6,5	3,4	3,1
Comunicaciones	13.577.682,4	2,9	856,3	309,8	474,0	12,4	–1,4	13,8
Ocio, cultura	31.454.405,1	6,8	1.983,8	717,6	1.098,0	7,6	1,7	5,9
Enseñanza	4.305.518,8	0,9	271,6	98,2	150,3	3,3	5,1	–1,8
Hoteles, restaurantes	44.765.795,6	9,6	2.823,3	1.021,2	1.562,6	7,0	5,1	2,0
Otros	37.083.254,6	8,0	2.338,8	846,0	1.294,5	9,8	4,0	5,8

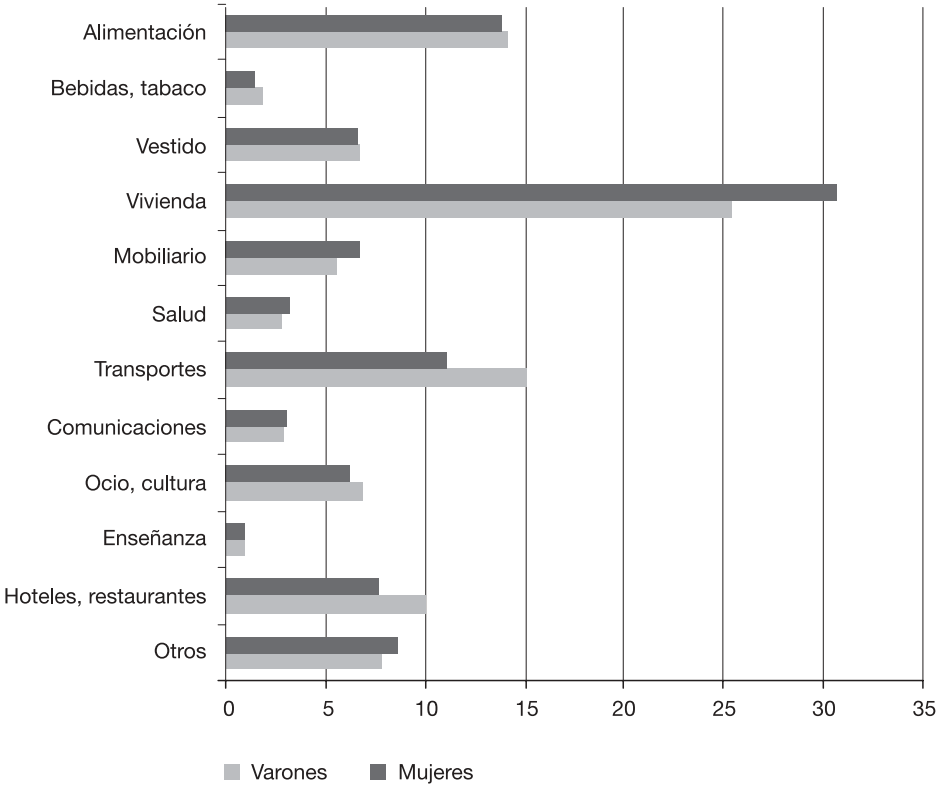
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

los encabezados por mujeres alcanzaba 23.525,6, esto es, un 24,8 por 100 menos que los primeros. La explicación de esta diferencia debe buscarse en el hecho de que los hogares cuyo sustentador principal es una mujer cuentan, en general, con menores ingresos. La estructura de consumo de los hogares sustentados por hombres presenta gastos sustancialmente mayores en transportes y en hoteles y restaurantes (gráfico III-18). Los hogares sustentados por mujeres presentan un gasto en vivienda muy superior a los sustentados por varones, que se explica porque una gran parte de esos hogares son sustentados por mujeres mayores de 65 años, que son los hogares sobre los que más pesa el gasto en vivienda dentro de la estructura de su cesta de la compra[155].

[155] Cabe recordar al respecto que el gasto en vivienda resulta de una imputación estadística realizada por el INE, de manera que a los propietarios de sus viviendas se les imputa un alquiler que realmente no pagan. Véase *CAUCES* número 4, «Tendencias en el gasto en consumo de los hogares», primavera 2008.

GRÁFICO III-18

ESTRUCTURA DEL CONSUMO SEGÚN EL SEXO DE LOS SUSTENTADORES PRINCIPALES, 2006



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

Aunque el 42,9 por 100 de los hogares españoles se corresponde con el tipo de hogar formado por pareja con hijos y mantiene una estructura de consumo muy similar, el resto de tipos ha ido ganando peso sobre el conjunto total de hogares, ejerciendo un creciente impacto sobre la estructura de consumo medio de los hogares españoles (cuadro III-18). Las estructuras de gasto más diferentes son las de los hogares unipersonales. Dentro de estos hogares, hay que distinguir aquellos cuyo sustentador principal es mayor de 65 años, en cuya estructura de gasto pesa enormemente la vivienda (un 50,4 por 100) debido al efecto imputación de alquileres y que gastan relativa-

CUADRO III-18

ESTRUCTURA DEL CONSUMO SEGÚN LOS TIPOS DE HOGAR, 2006

	Total	Persona sola menos 65 años	Persona sola 65 o más años	Pareja sin hijos	Pareja con 1 hijo	Pareja con 2 hijos	Pareja con 3 o más hijos	Adulto con hijos	Otro tipo hogar
Gasto total (miles de euros)	466.058.239,0	26.043.245,4	17.012.094,7	89.547.314,6	110.367.594,2	107.481.269,5	29.055.007,6	30.884.611,5	55.667.101,6
Gasto medio por hogar (euros)	29.393,9	19.660,5	12.328,5	26.149,4	33.166,5	38.734,2	41.934,6	25.029,0	32.798,2
Gasto medio por persona (euros)	10.632,2	19.660,5	12.328,5	13.074,7	11.055,5	9.683,6	8.017,8	10.256,6	8.480,7
Alimentación	14,0	9,2	16,2	13,7	14,1	14,1	15,2	15,0	14,8
Bebidas, tabaco	1,8	1,6	0,6	1,6	1,9	1,8	2,2	1,7	2,1
Vestido	6,7	5,9	4,5	6,0	7,2	7,3	6,9	6,0	6,7
Vivienda	26,4	31,9	50,4	29,1	24,3	22,6	21,1	29,4	24,8
Mobiliario	5,8	6,8	7,2	6,1	5,7	5,4	5,2	6,0	5,6
Salud	2,9	2,5	3,5	2,9	2,8	2,9	2,5	3,3	2,8
Transportes	14,3	13,9	2,3	13,7	15,3	15,6	16,3	11,8	15,2
Comunicaciones	2,9	3,3	2,6	2,6	2,9	2,9	3,1	3,3	3,2
Ocio, cultura	6,8	6,7	3,0	6,6	7,0	7,7	7,4	5,9	6,1
Enseñanza	0,9	0,6	..	0,3	0,8	1,7	1,8	1,0	0,8
Hoteles, restaurantes	9,6	9,8	2,9	9,4	9,8	10,5	10,9	8,0	9,9
Otros	8,0	7,9	6,9	7,9	8,3	7,7	7,5	8,7	8,1

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

mente más en alimentación y menos en transporte; de los hogares cuyo sustentador principal es menor de 65 años, que gastan relativamente menos en alimentación a favor de la vivienda y las comunicaciones.

Atendiendo a la comunidad autónoma de residencia se observa, en una parte importante de los casos, que los menores niveles relativos de renta se corresponden con estructuras de gasto que muestran un mayor peso de la cobertura de necesidades básicas. Por el contrario, los hogares que viven en Madrid, Baleares, Cataluña y Valencia destinan proporcionalmente menos recursos a la partida alimentaria; los presupuestos parecen ajustarse a la gran cantidad de recursos que absorbe la vivienda, ya que los otorgados a otras partidas como el transporte, aún siendo en términos absolutos muy elevados, tienen menos peso en la estructura.

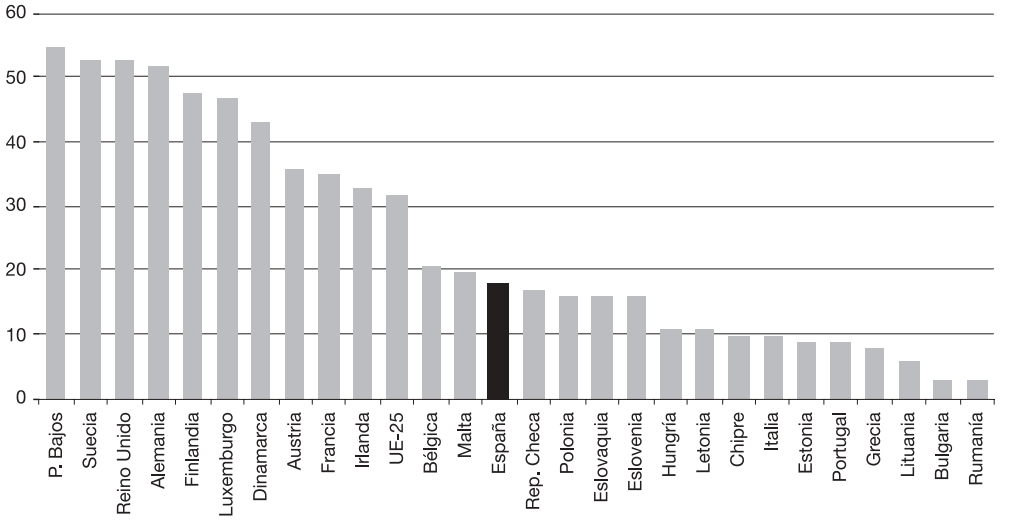
El uso de las TICs para las actividades de consumo

Por otro lado, la paulatina integración de las nuevas tecnologías en los hogares españoles y en la economía están impulsando la importancia de las comunicaciones electrónicas y los servicios digitales, a la vez que promueven el desarrollo de nuevas pautas de información y consumo a través de Internet. El uso de Internet como canal de compras y de búsqueda de información es un fenómeno todavía minoritario en España (gráfico III-19) pero que se encuentra en plena expansión. En el Informe se pone de manifiesto que uno de los principales escollos en la utilización de nuevas tecnologías para acceder al consumo es la desconfianza generalizada hacia los pagos por internet. Al respecto, el CES recomienda reforzar la seguridad de las transacciones electrónicas y la protección de datos personales, así como establecer mecanismos de resolución de conflictos entre proveedor y comprador, para fomentar el comercio electrónico.

Además, debería reforzarse la efectividad de las acciones de reducción de la distancia digital con la Unión Europea y entre los distintos territorios —no sólo entre comunidades autónomas—, especialmente en lo relativo al impulso a las nuevas tecnologías en núcleos rurales y dispersos, ajustando estas acciones a la realidad de estas zonas, y mejorando así su situación de desventaja. Así mismo deberían reforzarse las acciones dirigidas a determinados colectivos y grupos sociales, como la tercera edad o las personas con discapacidad, a fin de que aprovechen como consumidores las ventajas de las nuevas tecnologías.

GRÁFICO III-19

UTILIZACIÓN DE COMERCIO ELECTRÓNICO PARA USO PRIVADO EN LA UE-25, 2007 (Porcentaje de personas de 16 a 74 años que compraron de bienes o servicios por internet durante 2007)



Fuente: Eurostat, *E-Commerce statistics*.

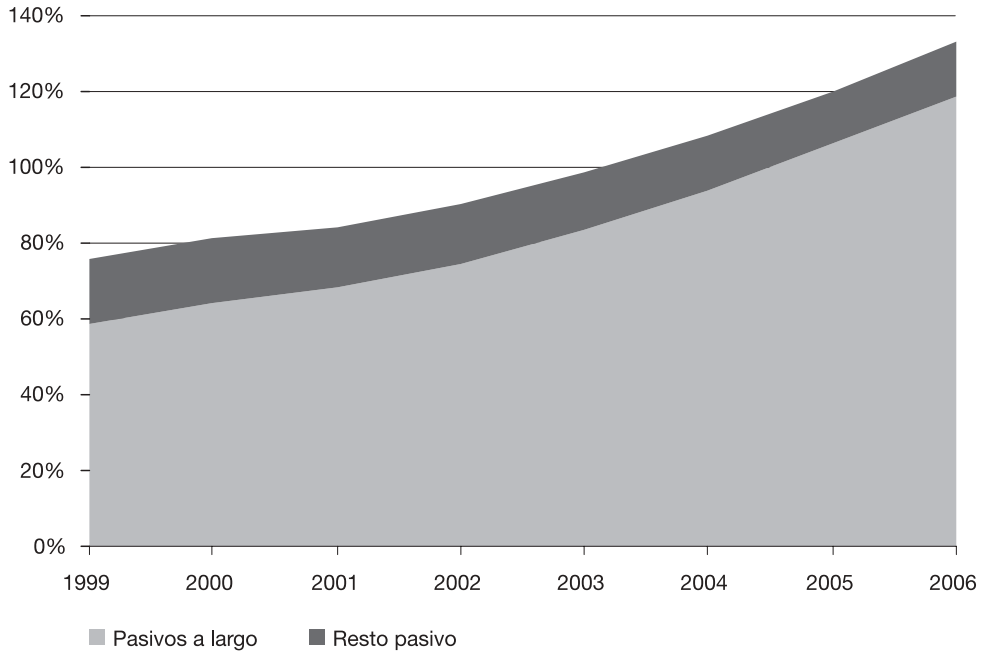
El recurso al crédito

Finalmente, el Informe sobre nuevos modelos de consumo, se hace eco del cambio que ha experimentado, en las últimas décadas, la valoración social del ahorro, del consumo y, especialmente, del recurso al crédito, de manera que los hogares han venido financiando cada vez más sus adquisiciones con productos crediticios de diversa naturaleza. Sus deudas totales superan desde 2004 su renta bruta disponible, alcanzando en 2006 un 133,2 por 100 de la misma (gráfico III-20). Como ya se ha comentado[156], el endeudamiento para el consumo de las familias aumentó considerablemente en valores absolutos, alcanzando los 171.038,3 millones de euros a finales de 2007; no obstante, al tener en cuenta el nivel general de endeudamiento que soportan los hogares, el peso de la deuda desti-

[156] Para una análisis sobre la evolución del crédito al consumo, véase apartado 3.3.1. Demanda interna del capítulo I.

GRÁFICO III-20

ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES SOBRE SU RENTA BRUTA DISPONIBLE 1999-2006



Fuente: Banco de España.

nada a las actividades de consumo queda empañado por el avance experimentado por los créditos relacionados con la compra de la vivienda[157].

A lo largo de los últimos años, han surgido o se han reforzado nuevas figuras o instrumentos de crédito al consumo que exigirían una mayor transparencia e información en cuanto a sus características y funcionamiento, como los créditos rápidos. Esta recomendación se extiende a los créditos otorgados en el punto de venta para

[157] En 2007, un 78,3 por 100 de los créditos de las familias se destinaban a vivienda, el restante 21,7 por 100 financiaban el consumo; diez años antes, el peso relativo de ambos tipos de créditos era 69,5 por 100 frente al 31,5 por 100.

CUADRO III-19

CARGA DE LA DEUDA DE LOS HOGARES CON DEUDAS PENDIENTES, 2005

(En porcentajes)

	Ratio de pagos por deudas/renta del hogar		Ratios de deuda/renta hogar		Ratio de deuda/riqueza bruta del hogar	
	Mediana (%)	Porcentaje hogares con ratios > 40%	Mediana (%)	Porcentaje hogares con ratios > 3	Mediana (%)	Porcentaje hogares con ratios > 75%
Todos los hogares con deuda	17,0	11,7	99,3	19,1	17,2	11,1
Pro memoria: todos los hogares con deuda, 2002	*14,5*	*6,7*	*69,2*	*7,8*	*18,0*	*8,5*
Percentil de renta						
Menor de 20	38,1	49,2	143,4	42,6	20,8	25,5
Entre 20 y 40	24,8	21,7	109,4	28,7	21,1	15,3
Entre 40 y 60	20,4	9,7	113,0	23,0	18,8	12,8
Entre 60 y 80	15,7	5,7	115,3	14,5	17,9	9,2
Entre 80 y 90	12,0	3,0	90,6	10,2	15,1	8,1
Entre 90 y 100	7,9	1,6	60,9	4,1	11,7	0,8

Fuente: Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias 2005.*

financiar el gasto en servicios cuya prestación se recibe en diferentes sesiones a lo largo de un periodo de tiempo, que deberían ofrecer las suficientes garantías sobre la completa prestación del servicio en el momento de la contratación del crédito.

El auge del crédito debería haber sido acompañado por una serie de medidas que evitaran situaciones de sobreendeudamiento de los hogares[158]. De manera general, se podría recurrir a medidas de información, formación y educación financiera que familiaricen al gran público con estos temas. De acuerdo con los datos procedentes de la Encuesta Financiera de las Familias que elabora el Banco de España, en 2005, la proporción de hogares que destinaban más del 40 por 100 de su renta bruta anual al pago de sus deudas era un 11,7 por 100 de las familias endeudadas, esto es un 5,8 por 100 del total de las familias españolas (cuadro III-19). El peso de la deuda sobre la renta del hogar aumenta notablemente al considerar los hogares endeudados de menores rentas, de modo que un 49,2 por 100 de los hogares

[158] Al respecto, resulta de interés el Dictamen emitido por el Comité Económico y Social Europeo, SOC/265, de 25 de octubre, *Crédito y exclusión social en la sociedad de la abundancia*.

situados en los dos deciles inferiores de la distribución de la renta destinan más del 40 por 100 de sus ingresos anuales al pago de las deudas[159].

Finalmente, en el Informe se subraya el auge experimentado por la actividad de reunificación de créditos que, para aquellos hogares en circunstancias de creciente debilidad financiera, presenta el atractivo de disminuir las cuotas a través del alargamiento de los plazos, si bien, como resultado de su intervención, aumenta la carga financiera de las familias. El CES consideró que para mayor seguridad jurídica de los consumidores, estas entidades reunificadoras deberían someterse al control del Banco de España y aumentar la transparencia en su funcionamiento.

5.2. Protección de los derechos de los consumidores y usuarios

A lo largo de 2007 se produjeron una serie de avances normativos entre los que destaca, en el ámbito general de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, la aprobación del Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios (LGDCU) y, en el ámbito más específico, la aprobación de la Ley de comercialización a distancia de servicios financieros para consumidores o de la Ley que regula los contratos sobre bienes tangibles.

En los primeros meses de 2008[160], se aprobó una nueva regulación del Sistema Arbitral de Consumo, constituyendo la primera modificación que experimenta este sistema voluntario de resolución extrajudicial de conflictos entre consumidores y usuarios desde que fue creado en 1993[161].

---

[159] Tal y como se ha comentado en el apartado 3 de este mismo capítulo, dedicado a la Vivienda, el cada vez mayor peso del servicio de la deuda (sobre todo hipotecaria) sobre la renta disponible de los hogares podría repercutir en la propia capacidad de consumo de los hogares.

[160] Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

[161] Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

5.2.1. **Novedades legislativas**

Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios

A finales de 2007, se produjo la refundición en un único texto de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios y las normas de transposición de las Directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios[162].

El Real Decreto Legislativo 1/2007, cuyo Proyecto fue objeto de Dictamen del CES[163], mejora la protección de los consumidores y usuarios al integrar en un único texto legal un conjunto de disposiciones hasta ahora dispersas, aclarando y armonizando su contenido. De hecho, en los años transcurridos desde la aprobación de la LGDCU, se han producido varias modificaciones de su articulado original, al tiempo que se ha asistido a una proliferación de disposiciones protectoras de los derechos de consumidores y usuarios en todos los ámbitos (comunitario, estatal y autonómico) y en normas de carácter general y sectorial. En opinión del CES, el Proyecto respondía a la necesidad de dotar de mayor claridad al entramado normativo caracterizado, hasta ahora, por su gran dispersión y complejidad.

Con carácter general, el CES consideró en su Dictamen que el Proyecto se adecuaba a esta necesidad, sin embargo, se plantearon dudas sobre la aplicación del criterio de especificidad sectorial para justificar la exclusión de algunas normas. El CES echó en falta la incorporación al Texto Refundido de la Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre Aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias, cuya no inclusión se justificó por su incidencia en los ámbitos registral y fiscal. También suscitó dudas la exclusión de otras normas que contienen disposiciones protectoras de los consumidores y usuarios, como la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Asimismo, el CES expresó sus dudas acerca de la incorporación de un nuevo concepto de consumidor y usuario y estimó conveniente la consideración e incorporación en el Texto Refundido de aspectos con-

[162] Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se Aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias.

[163] Dictamen 2/2007, de 21 de febrero, sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGDCU.

cretos relacionados con la protección y la salud de los consumidores y/o con la información y educación de consumidores y usuarios.

Ley sobre la Comercialización a distancia de servicios financieros para consumidores

En julio de 2007, se aprobó la Ley sobre Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores[164] completando de este modo la incorporación en la legislación española de la normativa europea en esta materia[165].

La Ley tratará de establecer los mecanismos necesarios para proteger a los consumidores de servicios financieros comercializados sin la presencia física de las partes contratantes, es decir, a distancia, en cualquiera de sus formatos, por ejemplo a través de Internet, por vía telefónica o por fax.

Los aspectos más destacables de la nueva normativa son los siguientes: se establece un régimen muy estricto de información al consumidor con carácter previo a la formalización del contrato; se concede al consumidor el derecho de desistimiento del contrato a distancia en un plazo determinado[166]; se ofrece protección contra el uso fraudulento de las tarjetas de pagos en estos contratos a distancia así como frente a servicios y comunicaciones no solicitadas; además de garantizar la defensa judicial, se promueve el uso del arbitraje de consumo mediante adhesión al Sistema Arbitral de Consumo[167], cuando así lo requiera el consumidor; y, finalmente, se establece que los proveedores de servicios financieros a distancia estarán sujetos al régimen sancionador establecido en esta Ley y, subsidiariamente, a lo previsto en la Ley 34/2002, de 11 de julio de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

---

[164] Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.

[165] Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros

[166] La Ley enumera una serie de contratos a los que no es posible aplicar el derecho de desistimiento (art. 10.2) como los contratos relativos a servicios financieros cuyo precio dependa de fluctuaciones de los mercados financieros que el proveedor no pueda controlar (operaciones con divisas, valores negociables...), algunos contratos de seguros, o porque las condiciones contractuales exijan una seguridad jurídica especial, como es el caso de las hipotecas.

[167] El proveedor y el consumidor podrán someter sus conflictos al arbitraje de consumo, mediante adhesión de aquellos al Sistema Arbitral de Consumo, o a otros sistemas de resolución extrajudicial de conflictos, que figuren en la lista que publica la Comisión Europea sobre sistemas alternativos de resolución de conflictos con consumidores (...) (art.16)

Aprobada la ley para proteger a los consumidores en los contratos de bienes tangibles

Respondiendo al compromiso adquirido por el Gobierno tras la crisis generada por la presunta estafa de las sociedades Forum Filatélico y Afinsa, que tuvo consecuencias sobre los ahorros de más de cuatrocientas mil personas[168], se aprobó la Ley 43/2007, de 13 de diciembre, de Protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio, cuyo objetivo es la protección de los consumidores en las actividades de comercialización de determinados bienes con oferta de restitución posterior, en uno o varios pagos, de todo o parte del precio pagado por el consumidor o una cantidad equivalente, con o sin promesa de revalorización de este importe. Los bienes a los que se refiere esta Ley son sellos, obras de arte, antigüedades, joyas, árboles, bosques naturales, animales y cualquier otro susceptible de ser objeto de la actividad que se regula.

Los aspectos más relevantes de esta nueva regulación son los relativos a la transparencia exigida en la información que se ofrece a los consumidores, el establecimiento de un periodo de reflexión de 15 días antes de la celebración del contrato, la necesaria elevación a escritura pública del contrato efectuado, así como, la constitución de las garantías necesarias para asegurar la cuantía del importe de restitución ofrecido en él. Asimismo, establece un régimen de infracciones y sanciones.

En su disposición adicional segunda, enumera una serie de medidas de apoyo a los afectados por la declaración de concurso de las entidades Fórum Filatélico y Afinsa. Entre otras, prevé la mejora de la línea del Instituto de Crédito Oficial de anticipos a cuenta que amplíe del 15 al 17,5 por 100 y de 3.000 a 6.000 euros[169] los límites contemplados en el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007. No obstante, las ayudas están supeditadas al cumplimiento de ciertos requisitos económicos[170].

---

[168] Véase CES, Memoria 2006.

[169] Estos límites se amplían hasta el 40 por 100 y hasta 15.000 euros para aquellos colectivos en situación de especial dificultad económica.

[170] Estar en situación de desempleo, jubilación o discapacidad o ser perceptor de prestaciones económicas de Seguridad Social inferiores en su conjunto al salario mínimo interprofesional; ser titular de bienes y derechos con un valor inferior a la cuantía fijada como mínimo exento determinado por la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio; ser perceptor de rentas brutas no superiores a 22.000 euros y estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

El Gobierno expresó igualmente su compromiso de elaborar, en los primeros seis meses del año, un estudio en el que se analizará el impacto de las medidas citadas en esta disposición adicional y las posibles alternativas que faciliten la devolución máxima posible a los afectados por la declaración de concurso de Forum Filatélico y Afinsa en los ejercicios económicos entre los años 2008 y 2022 y colaborará con la administración concursal para facilitar una solución ordenada al proceso concursal de las empresas afectadas, a coste cero para el Estado[171].

5.2.2. **Modificación del Sistema Arbitral de Consumo**

La institución del arbitraje como mecanismo voluntario de resolución de litigios o conflictos extrajudicial ha adquirido una de sus máximas expresiones en el Sistema Arbitral de Consumo, de manera que su operatividad, rapidez y gratuidad explican el auge experimentado en los últimos años. Desde la aprobación de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios y hasta la aprobación del Real Decreto 636/1993 se inició una fase experimental impulsada por el Instituto Nacional de Consumo[172] en la que se fueron constituyendo diversas juntas arbitrales (municipales de mancomunidad de municipios, provinciales y autonómicas) para comprobar el grado de aceptación de un sistema arbitral de consumo por parte de los agentes interesados. Desde 1993 hasta 2006, último dato disponible, el número de solicitudes se ha multiplicado por diez, alcanzando en 2004, un máximo absoluto de 64.577 solicitudes (gráfico III-21). La adhesión de empresas y profesionales también ha experimentado un notable crecimiento pasando de 53.074 en 1999 a 140.651 adhesiones en 2006.

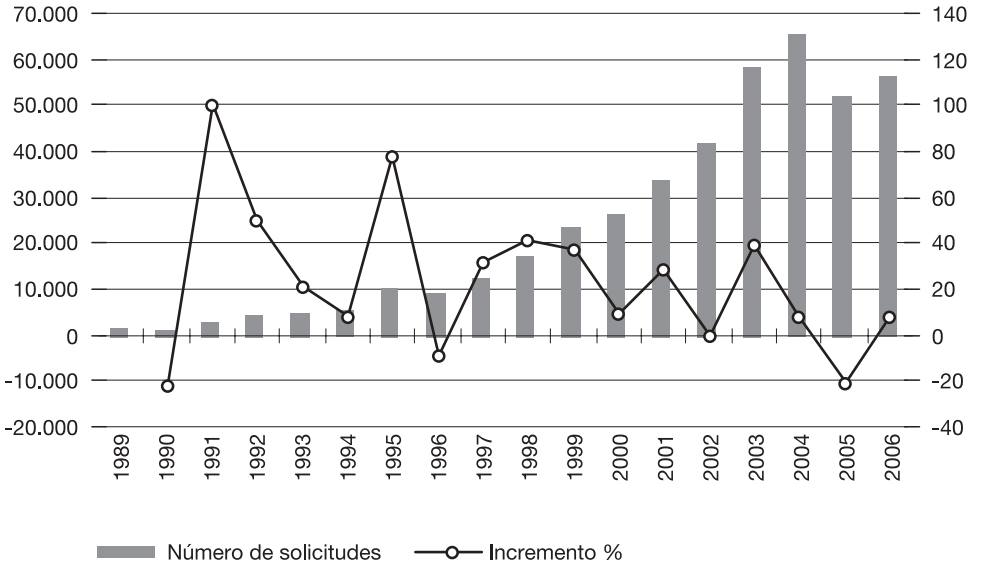
En los primeros meses de 2008, se aprobó el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, primera modificación que experimenta el Sistema desde su establecimiento en 1993. La nueva normativa declara tratar de resol-

[171] En enero de 2008 se presentó un balance de las medidas que ha adoptado hasta el momento de la aprobación de esta norma según el mandato aprobado por el Congreso de los Diputados en su sesión del 25 de mayo de 2006 en defensa de los afectados por los procesos concursales de las entidades Forum Filatélico y Afinsa; se espera, igualmente, la presentación de un plan de trabajo de medidas adicionales de apoyo a dichos afectados.

[172] Sobretodo a partir de la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje.

GRÁFICO III-21

SOLICITUDES DE ARBITRAJE, 1989-2006



Fuente: Instituto Nacional de Consumo, *Memoria Sistema Arbitral de Consumo, 2005-2006.*

ver cuestiones que, «*ante la falta de regulación expresa, habían sido objeto de controversias en las Juntas Arbitrales de Consumo, llevando a pronunciamientos dispares y a la disgregación del sistema*». Entre otras, se establecen las materias que pueden ser objeto de arbitraje de consumo, la regulación aplicable a la actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo y a los órganos a los que se encomienda la resolución del conflicto, la admisibilidad de la reconvención en el arbitraje de consumo y el papel de la mediación en el procedimiento arbitral. Se crean dos instituciones, la Comisión de las Juntas Arbitrales de Consumo y el Consejo General del Sistema Arbitral de Consumo, adscritas al Instituto Nacional de Consumo, que tratarán de asegurar un funcionamiento integrado del arbitraje de consumo.

La nueva normativa establece la posibilidad de que un árbitro único resuelva controversias de escasa complejidad y de cuantías inferiores a 300 euros. Se introduce la figura del arbitraje colectivo, para permitir resolver en un único procedimiento arbitral de consu-

mo los conflictos que, con el mismo origen, hayan podido lesionar los intereses colectivos de los consumidores y usuarios, afectando a un número determinado o determinable de éstos (art. 56). Se regula también el arbitraje electrónico de consumo, permitiendo que todas las actuaciones, incluidas las notificaciones, puedan realizarse por medios telemáticos.

5.2.3. **Consultas y reclamaciones**

Año tras año, el Instituto Nacional del Consumo da cuenta de la evolución del número y distribución de las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios ante las asociaciones que representan sus intereses. Durante 2007 las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios ascendieron a 1.177.164, de las cuales, un 20,8 por 100 fueron reclamaciones y el resto (79,2 por 100) correspondió a consultas.

Las comunicaciones electrónicas, que engloban la telefonía fija, móvil e Internet, con un 17,4 por 100 del total de las consultas y reclamaciones, fue el sector que concentró un mayor número de ellas y reemplaza por primera vez en los últimos diez años a la vivienda como sector con mayor número de consultas y reclamaciones. La vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, con el 14,4 por 100 y los servicios financieros con el 12,6 por 100, le siguieron en importancia[173] (cuadro III-20).

Seguridad de los juguetes

Por su impacto social y normativo, destacó en agosto de 2007, entre los hechos más relevantes del año relacionados con la seguridad de los consumidores, la retirada masiva de juguetes de dos fabricantes internacionales por el elevado contenido de plomo en su pintura o por mostrar una deficiente fijación de elementos magnéticos.

Este acontecimiento subrayó la necesidad de revisar la Directiva 88/378/CEE, de 3 de mayo, que establecía los requisitos de seguridad que deben cumplir los juguetes cuando llegan al consumidor[174]. De

[173] Un 16,3 por 100 de las consultas y reclamaciones correspondió a los sectores no clasificados.

[174] En España, el Real Decreto 880/1990, de 29 de junio, por el que se aprueban las Normas de seguridad de los juguetes, traspone la citada Directiva.

CUADRO III-20

CONSULTAS Y RECLAMACIONES SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 2007

(Las que representan cerca del 60 por 100 sobre total)

Sectores	% total
Comunicaciones electrónicas	17,5
Vivienda	14,4
Servicios financieros	12,6
Electrodomésticos y su servicio de asistencia técnica	4,7
Transportes públicos	3,6
Compañías de seguros	3,5
Reparaciones en el hogar	3,3

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional: año 2006, 2007.*

hecho, casi veinte años después, en un entorno de elevada globalización de los mercados, de desarrollo de nuevos productos y de mejora de los conocimientos científicos, la norma comunitaria resulta insuficiente para asegurar el buen funcionamiento del mercado interior del juguete. Así lo ha entendido la Comisión Europea que se ha propuesto revisar y aprobar, antes de mediados de 2008, las normas sobre seguridad de los juguetes con los siguientes objetivos: establecer exigencias en materia de seguridad nuevas y más estrictas, reforzar la responsabilidad de los fabricantes y de los importadores en materia de comercialización de los juguetes, y finalmente, aumentar las obligaciones de cada Estado miembro en lo relativo a la vigilancia de los mercados.

6. SALUD Y SISTEMA SANITARIO

El sistema sanitario español, como todos los del entorno europeo, se enfrenta a la necesidad de responder a las transformaciones sociodemográficas derivadas del envejecimiento, el incremento extraordinario del volumen de potenciales beneficiarios por efecto de la inmigración, el papel de las mujeres, así como, entre otros desafíos, a la necesidad de racionalizar las decisiones en torno a las nuevas tecnologías y terapias. En este contexto, conciliar la amplitud de la oferta con su calidad, en un contexto de envejecimiento y aumento de la población, con una prestación de calidad es un desafío cada vez mayor, máxime en el entorno de descentralización en que se desenvuelve la prestación sanitaria.

La planificación en un sistema tan complejo es fundamental, de ahí que la mejora de la información es un requisito previo a la implantación de cualquier programa de mejora de la calidad. Con este objetivo, en el año 2007 se ha revisado el Plan de Calidad de 2006, al que se vincula un presupuesto de 55 millones con el objetivo de la adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios. También se ha avanzado en la definición de un sistema de indicadores comunes a todo el SNS, que cuando comiencen a aplicarse, facilitarán la aproximación a la situación de la salud y los servicios sanitarios en España, en el contexto de la mejora del Sistema de Información en Atención Sanitaria (SIAP).

Además de los progresos en la información, en el ámbito estatal, durante el año 2007 se han producido nuevas iniciativas en el ámbito de la salud pública, destacando la realización de campañas relacionadas con la promoción de estilos de vida saludables.

Avances en la información sobre el sistema sanitario

En diciembre de 2007 se presentaron por parte del Ministerio de Sanidad y Consumo los Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud. Se trata de un conjunto pormenorizado de información que abarca una relación de indicadores (110), sobre los aspectos considerados más relevantes de la salud y del sistema sanitario español, sustentado y consensuado en el marco del CISNS (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud).

Como criterio general, los datos deben estar disponibles para el conjunto del SNS y desagregados para cada comunidad autónoma. Del mismo modo, y como norma, se debe tener en cuenta sistemáticamente la perspectiva de género en la construcción de los indicadores. El Conjunto de Indicadores Clave consta de 87 indicadores principales (cuadro III-21), muchos de los cuales se despliegan en otros más específicos, y se presentan desagregados territorialmente. En total, la base de datos permitirá ofrecer en detalle más de 120.000 mediciones.

Aunque todavía no se disponga de todos los valores de los indicadores, es un avance el haber conseguido aglutinar los indicadores clave del SNS que permita en el futuro tener una mejor visión de conjunto de la sanidad pública, con vistas a la planificación y evaluación de las políticas correspondientes.

CUADRO III-21

INDICADORES CLAVE DEL SNS

	Total	Hombres	Mujeres	
Estado de salud				
Esperanza de vida al nacer	80,23	76,96	83,48	
Esperanza de vida a los 65 años	19,29	17,19	21,12	
Esperanza de vida en buena salud al nacer	55,10	56,30	53,90	
Esperanza de vida en buena salud a los 65 años	7,00	7,40	6,60	
Esperanza de vida libre de discapacidad al nacer	70,69	69,03	72,39	
Esperanza de vida libre de discapacidad a los 65 años	12,00	11,00	12,00	
Porcentaje de personas con valoración negativa de su estado de salud	28,69	24,32	32,91	
Porcentaje de personas mayores de 65 años con valoración negativa de su estado de salud	61,94	55,11	66,99	
Tasa de mortalidad ajustada por edad (AE), por 100.000 habitantes	568,46	751,47	419,52	
Tasa de mortalidad (AE), por enfermedad isquémica del corazón, por 100.000 habitantes	56,31	81,71	35,70	
Tasa de mortalidad (AE), por enfermedad cerebrovascular, por 100.000 habitantes	45,69	51,40	40,60	
Tasa de mortalidad (AE), por cáncer, por 100.000 habitantes	159,73	232,72	103,28	
Recursos sanitarios	**Total**	**% SNS**	**Mujeres**	
Profesionales licenciados en medicina colegiados por 1.000 habitantes	4,61		42,86	
Personal médico que trabaja en atención especializada por 1.000 habitantes	1,60	91,40	36,60	
Personal médico que trabaja en atención primaria por 1.000 habitantes	0,72			
Personal de enfermería (diplomado) que trabaja en atención especializada por 1.000 habitantes	2,76	88,91		
Personal de enfermería (diplomado) que trabaja en atención primaria por 1.000 habitantes	0,60			
Camas hospitalarias en funcionamiento por 1.000 habitantes	3,36	70,87		
Puestos en hospitales de día por 1.000 habitantes	0,20	74,12		
Quirófanos en funcionamiento por 100.000 habitantes	8,49	67,63		
Accesibilidad				
Pacientes en espera para intervenciones quirúrgicas no urgentes por 1.000 habitantes	9,38			
Pacientes en espera para consultas especializadas por 1.000 habitantes	35,4			
Ginecología	4,9			
Oftalmología	8,1			
Tiempo de espera para consultas especializadas (media en días)	54,4			
Utilización de la atención sanitaria	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**% SNS**
Frecuentación (registrada) en consultas externas de atención especializada por 1.000 habit/año	1.651			87,98
Frecuentación (registrada) de ingresos hospitalarios por 1.000 habitantes/año	117,5			74,67
Frecuentación (declarada) de ingresos hospitalarios por 1.000 habitantes/año	120	110	120	
Frecuentación (declarada) a urgencias por 1.000 habitantes/año	460	440	490	
Tasa de intervenciones quirúrgicas por 1.000 habitantes/año	97,3			68,91
Estancia media (días)	7,7	8,2	6,8	
Gasto sanitario	**Total**			
Gasto medio por habitante (euros)	1.619,45			
Gasto sanitario público por habitante (euros)	1.158,88			
Gasto sanitario público territorializado por habitante protegido (euros)	1.131,30			
Porcentaje del gasto de los servicios primarios de salud	14,39			
Porcentaje del gasto de los servicios de atención especializada	56,91			
Porcentaje del gasto en farmacia	23,36			
Porcentaje del gasto en remuneración del personal	41,68			
Porcentaje del gasto en consumos intermedios	19,75			
Porcentaje del gasto dedicado a conciertos	10,57			
Porcentaje del gasto sanitario destinado a formación de residentes	1,22			

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores Clave del SNS, 2007.*

6.1. Salud y estilos de vida saludables

La mayoría de la población española considera que su estado de salud es bueno o muy bueno, lo que afirmaba el 71 por 100 de la población en 2003 y el 69 por 100 en 2006[175], por lo que no se han producido grandes variaciones en la opinión de la población respecto a esta cuestión. Alrededor de dos tercios consideran que su salud es buena o muy buena; en torno a la cuarta parte la califica como regular; y una minoría (el 7,6 por 100 en 2003 y el 8 por 100 en 2006) la califica como mala o muy mala. La valoración positiva (estado de salud bueno o muy bueno) desciende a medida que aumenta la edad. También existen diferencias por sexo, ya que los hombres valoran mejor que las mujeres su estado de salud, al presentar un estado de salud subjetiva mejor que las mujeres: el 74,1 por 100 de los hombres declara tener un estado de salud bueno o muy bueno frente al 63,6 por 100 de las mujeres. Éstas son más propensas a calificar su estado de salud como regular, malo, o muy malo, y estas diferencias señaladas entre géneros se observan para todos los grupos de edad. Probablemente ello se debe a que si bien los hombres tienen una mortalidad más temprana, las mujeres tienen mayor morbilidad (más enfermedades y trastornos de la salud a lo largo de la vida).

Salud y género

La esperanza de vida de la población en España es una las más elevadas de Europa, y tiende a aumentar. Tanto en España como en el conjunto de la UE-25 las mujeres viven en promedio unos 6 años más que los hombres. La tasa de esperanza de vida al nacer en 2005 en España[176] era una de las más altas de los países desarrollados, ya que se sitúa en 83,5 años para las mujeres —la más alta de la Unión Europea—, y 77 años para los hombres (ocupando el séptimo lugar, después de Suecia, Irlanda, Holanda, Malta, Italia y Reino Unido).

España también arroja una de las tasas más altas de la OCDE respecto a la esperanza de vida a los 65 años (21,12 las mujeres y 17,9 los hombres).

El aumento de enfermedades crónicas y mentales, propio de la situación de envejecimiento de la población de los países desarrollados, obliga a matizar que el aumento generalizado de la esperanza de

[175] INE, *Encuesta Nacional de Salud (Datos 2006)*.
[176] *Health at glance*, OCDE 2007, datos de 2005.

RECUADRO III-6

OBJETIVOS EN MATERIA DE GÉNERO Y SALUD

Objetivos Estratégicos:

Objetivo 1: Promover la investigación, producción, publicación y difusión de información cualitativa y cuantitativa sobre la influencia del género en la salud y la atención de la salud.

Objetivo 2: Promover la aplicación de la transversalidad de género a las políticas de salud, así como impulsar políticas específicas de salud de las mujeres.

Objetivo 3: Contribuir a mejorar aspectos específicos de la salud de las mujeres, así como incidir en enfermedades de alta prevalencia, o sensibles al impacto de género.

Objetivo 4: Impulsar la participación y empoderamiento de las mujeres en los procesos de salud.

Fuente: Plan Estratégico de Igualdad de oportunidades (2008-2011), diciembre 2007.

vida supone que esta vida puede ser vivida con menor calidad, con limitaciones e incapacidad. La esperanza de vida libre de incapacidad[177] (EVLI), un indicador que sintetiza la duración de la vida y su calidad, muestra diferencias importantes con la esperanza de vida. En España la EVLI se situaba en 2003 en 66,8 años para los hombres, una de las tasas más altas de Europa, sólo por detrás de Italia (70,9), y Bélgica (67,4), y una tasa de 70,2 para las mujeres (sólo por debajo de la tasa de mujeres en Italia, 74,4).

Se han divulgado[178] los primeros resultados de análisis de la salud desde la perspectiva de género en coherencia con los postulados de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que en su artículo 27 compromete a la «integración del principio de igualdad en la política de salud» y el Plan estratégico de igualdad de oportunidades (2008-2011) de diciembre 2007.

En cuanto a los problemas de salud en los que se registra una mayor morbilidad entre las mujeres que entre los hombres, el

[177] Eurostat, 2003.

[178] «Informe Salud y Género 2006. Las edades centrales de la vida», Dirección General de la Agencia de Calidad del Ministerio de Sanidad y Consumo, 2007. (en el marco del Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud).

Informe[179] destacan los clasificados como depresión, ansiedad y somatización. En el caso de los dolores músculo-esqueléticos, cansancio sin causa aparente, síntomas digestivos o neurológicos mal definidos, alteraciones del sueño y de la atención, están siendo encuadrados en la actualidad como diagnóstico de síndromes funcionales emergentes (fibromialgia y fatiga crónica los más frecuentes).

El incremento considerable de las enfermedades crónicas registradas entre 1993 y 2006 en España se debe a distintos factores. Entre ellos se pueden señalar los derivados del envejecimiento de la población (incidencia de enfermedades degenerativas como la artrosis, demencias, deficiencias locomotoras, visuales o auditivas), las condiciones de vida (medioambientales, alimentación, estrés) y también la mejora de los medios de detección precoz e incluso las modificaciones en los criterios diagnósticos.

En general, la prevalencia de enfermedades crónicas entre mujeres es bastante mayor que entre los hombres. Y entre las enfermedades crónicas sólo afectan algo más a los hombres que a las mujeres las enfermedades asociadas a hábitos no saludables como las hernias, la diabetes, enfermedades del corazón y úlcera de estómago (cuadro III-22).

En cuanto a los ingresos hospitalarios[180], las mujeres ingresan, en primer lugar, por causas vinculadas al parto y reproducción (24 por 100). La segunda causa se corresponde con el grupo de enfermedades del aparato circulatorio (10,6 por 100); seguida del grupo de enfermedades del aparato digestivo (9,2 por 100); y enfermedades del aparato respiratorio (7,85 por 100) y los tumores (7,5 por 100). Sin embargo, son los hombres los que más necesitan de la atención hospitalaria. Esto podría deberse a diferentes razones como que las patologías que padecen los hombres requieran más frecuentemente hospitalización. También podría ser porque los hombres acuden o son derivados con mayor frecuencia al hospital, mientras que las mujeres utilizan más los servicios de atención primaria. Se puede observar una mayor tasa de hospitalización de los hombres respecto de las mujeres. Pero la mayor diferencia entre sexos no se observa en esta tasa absoluta de hospitalización, sino en las diferencias de

[179] MSC, *Informe Salud y Género,* 2006.
[180] INE, *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria,* 2006.

CUADRO III-22

ENFERMEDADES CRÓNICAS O DE LARGA DURACIÓN DIAGNOSTICADAS (%)

	(%) De 45 a 54 años		De 55 a 64 años	
	Mujeres	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
Artrosis y problemas reumáticos	20,27	8,12	40,17	20,78
Mala circulación	14,14	4,16	23,71	12,38
Hipertensión arterial	11,38	12,20	28,20	26,83
Jaquecas, migrañas, dolores de cabeza	11,81	3,15	13,26	3,91
Alergia	11,06	6,32	10,99	6,14
Colesterol elevado	9,86	13,18	22,78	19,53
Depresión	9,64	2,75	12,47	6,04
Osteoporosis	5,82	0,37	13,99	1,44
Hernias	5,82	6,18	7,81	8,67
Diabetes	4,01	4,37	9,93	12,10
Asma, bronquitis crónica o enfisema	3,77	3,53	5,13	6,60
Enfermedad del corazón	2,13	3,56	8,10	10,27
Úlcera de estómago	2,02	3,45	2,54	5,47

Fuente: *Informe Salud y Género 2006.* Ministerio de Sanidad y Consumo, 2007.

ingreso hospitalario de algunas enfermedades como la diabetes, las enfermedades del aparato circulatorio, cardiopatía isquémica, y en general todas las enfermedades relacionadas con el corazón, enfermedades del aparato respiratorio, digestivo, úlceras, hernias y enfermedades hepáticas. En todas estas enfermedades existe una sobre morbilidad hospitalaria masculina frente a las tasas de hospitalización de las mujeres por esas mismas causas.

Mortalidad

Los índices de mortalidad en 2006 han disminuido gracias, fundamentalmente, al descenso de los fallecimientos por enfermedades respiratorias, sida (–9 por 100) y accidentes de tráfico (–7,7 por 100). En cuanto a las tasas de muerte por enfermedad, las enfermedades cardiovasculares se mantuvieron en 2006 como primera causa de muerte (32,5 por 100 del total de defunciones) y los tumores continuaron en el segundo lugar (27,4 por 100 de fallecimientos). En 2006 se produjeron 101.669 defunciones por esta última causa, lo que supuso un ligero ascenso (1,2 por 100) en comparación con el año 2005. También ha habido avances en el tratamiento del cáncer, que se reflejan en los índices de supervivencia cada vez mejores, sobre todo en algunos tipos de cáncer.

CUADRO III-23

ALTAS HOSPITALARIAS SEGÚN SEXO, GRUPO DE EDAD Y DIAGNÓSTICO PRINCIPAL

(Unidades: valores absolutos)

	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	2006		1997		2006		1997		2006		1997	
	Total	>55años	Total	>55años	Total	>55años	Total	>55años	Total	>55años	Total	>55años
Todas las causas	4.725.788	2.301.673	4.422.263	2.013.636	2.193.315	1.221.215	2.100.826	1.064.510	2.532.473	1.101.135	2.321.437	949.125
Tumores malignos	308.730	237.175	241.791	177.267	181.116	147.685	138.384	106.837	127.614	89.753	103.407	70.430
Tumores benignos	66.273	18.832	61.399	15.503	15.646	7.685	14.177	5.947	50.628	11.528	47.222	9.556
Enfermedades del sistema nervioso	149.686	77.433	57.854	22.917	72.867	37.286	26.569	10.542	76.819	41.586	31.285	12.376
Enfermedades del sistema circulatorio	600.949	288.522	486.531	378.378	336.861	270.051	271.997	206.790	264.089	225.353	214.535	171.589
Enfermedad del aparato respiratorio	480.877	288.189	387.693	104.033	190.245	177.208	241.672	126.022	190.633	110.982	146.021	69.705
Enfermedades del aparato digestivo	567.200	308.583	485.103	173.040	325.033	172.420	286.501	90.732	242.167	136.163	198.601	110.296
Enfermedades del sistema osteo-mioarticular y tejido conectivo	315.307	169.134	242.682	44.751	148.440	61.229	110.864	41.050	166.867	108.844	131.181	78.436
Síntomas, signos y estados mal definidos	231.973	91.123	316.812	145.753	125.062	66.904	166.829	55.042	106.911	56.668	149.983	44.486

Fuente: *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria* (INE, 2006 y de 1997).

Pese a que año tras año las enfermedades cardiovasculares se mantienen en el primer puesto (lo que dio lugar a la aprobación por el Ministerio de Sanidad y Consumo de un Plan de tratamiento de enfermedades isquémicas) su peso relativo en el total de defunciones sigue reduciéndose gracias a los avances que se están produciendo en su tratamiento. Estas enfermedades, que en 1980 fueron la causa principal de casi la mitad de las defunciones, han ido cediendo importancia a otras como el cáncer, que en 1980 representaba el 20,2 por 100.

Mortalidad por cáncer

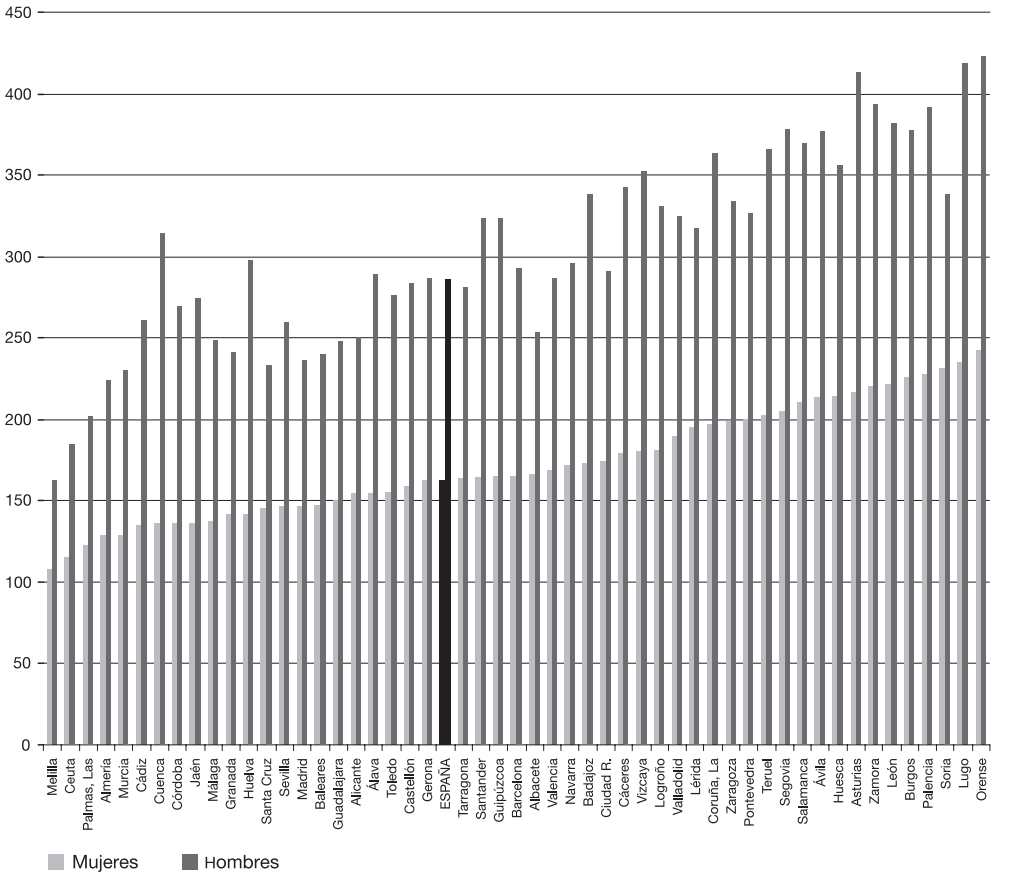
Respecto a la mortalidad por cáncer, existen diferencias entre las comunidades autónomas. En 2007 se han dado a conocer datos de 2005[181] que reflejan la existencia de importantes diferencias territoriales en su incidencia (gráfico III-22).

Los datos reflejan una clara diferencia entre los índices de mortalidad por cáncer en las zonas Norte y Sur de la Península, ya que los mayores índices se registran en el Norte (Asturias, Galicia, Cantabria, Castilla y León y País Vasco), mientras que los índices más bajos se mantienen en el Sur (Ceuta, Melilla, Murcia y Andalucía). Al margen de la influencia del factor edad en estos resultados (los mayores índices se obtienen en las comunidades autónomas con población más envejecida), el estudio pone de manifiesto diferencias respecto al tipo de cáncer según el municipio de referencia. No sólo hay diferencias interterritoriales, sino que además, existen diferencias respecto al tipo de cáncer según el lugar de residencia, ya que éste condiciona mucho más de lo que se pensaba la aparición de los tumores. El *Atlas municipal de mortalidad por cáncer en España*, del Centro Nacional de Epidemiología, Instituto de Salud Carlos III, también señala que la contaminación industrial multiplica los tumores en Cataluña, Huelva, Asturias y País Vasco. En estas zonas, la probabilidad de contraer un cáncer de pulmón, laringe, o de tejido conjuntivo es hasta tres veces mayor que en el centro de la Península. Otros tumores, como el de útero, aparecen con más frecuencia en zonas costeras del Mediterráneo. El de estómago es especialmente llamativo en Castilla y León, que el estudio lo atribuye a la dieta, especialmente pobre en verduras y rica en carne. Aunque este estudio en concreto no lo aborde, sería interesante profundizar en el análisis de esta variabilidad territorial en relación con la actividad de los distintos servicios de salud.

[181] Atlas municipal de mortalidad por cáncer en España. Centro Nacional de Epidemiología. Instituto de Salud Carlos III.

GRÁFICO III-22

MORTALIDAD POR CÁNCER POR PROVINCIAS



Fuente: Centro Nacional de Epidemiología. Instituto de Salud Carlos III. Datos de 2005.

6.2. Recursos y utilización del sistema

La atención especializada absorbe más del 54 por 100 del gasto público en Sanidad[182] y registra un importante aumento de su actividad, con un aumento de los ingresos hospitalarios en los últimos años. En un sistema sanitario de calidad se hace necesa-

[182] Ministerio de Sanidad y Consumo, datos provisionales del año 2006.

ria una buena información y una buena planificación de los servicios y prestaciones. Para tomar las medidas adecuadas se debe analizar lo que sucede con la gestión sanitaria, cómo se reparten los esfuerzos y la interrelación de éstos con la infraestructura de cada servicio.

En marzo de 2006, el Ministerio de Sanidad presentó el Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud (SNS), que, además de la mejora de su calidad, tiene como finalidad básica garantizar el acceso a sus prestaciones en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional. Para alcanzar este objetivo, contiene seis grandes áreas de actuación que intentan dar respuesta a los grandes retos del sistema sanitario español. La versión correspondiente a 2007 de dicho Plan ofrece actuaciones en las grandes áreas ya definidas anteriormente, que en esta ocasión se concretan en proyectos de acción, entre ellos el impulso de la atención primaria. Además de ello, esta versión del Plan de Calidad para 2007 incorpora una serie de acciones que implican la articulación de una colaboración estable con comunidades autónomas, sociedades científicas, universidades, institutos y unidades de investigación, y pacientes.

La atención primaria en el Plan de Calidad 2007

Como novedad destacable de 2007, cabe reseñar la puesta en marcha del proyecto Estrategia para la atención primaria del siglo XXI (AP21), que era uno de los objetivos del Plan de Calidad. Esta última edición del Plan de Calidad en su versión de 2007 presenta como segundo de sus 41 objetivos el de «impulsar el desarrollo de la atención primaria (AP) en el marco del proyecto», que abarca el periodo 2007-2012 (recuadro III-7).

Entre los objetivos a corto plazo del proyecto para modernizar la atención primaria, figura la elaboración de una propuesta de indicadores para el seguimiento de esta estrategia en el marco del Consejo Interterritorial ya planteada por la Agencia de Calidad del Ministerio. Este objetivo vendría a subsanar las lagunas en el conocimiento sobre el funcionamiento y los problemas en este nivel de atención.

RECUADRO III-7

OBJETIVOS DE IMPULSO A LA ATENCIÓN PRIMARIA

La edición 2007 del Plan de Calidad señala los siguientes proyectos como prioritarios para impulsar el desarrollo de la atención primaria (2007-2012):

1. Impulsar la realización de guías clínicas que aborden la atención de una manera integral, incluyendo la coordinación con la atención especializada.
2. Desarrollar protocolos conjuntos de utilización de pruebas diagnósticas en AP que permitan ampliar el acceso a los medios diagnósticos desde este nivel de atención y así mejorar la capacidad de resolución.
3. Promover la formación de los profesionales de las unidades administrativas de los centros de salud de forma que se mejoren los servicios de atención e información al usuario, así como la formación en el uso de las tecnologías informáticas (citación electrónica, consulta en línea, etc.).
4. Evaluar las experiencias que se han desarrollado en las distintas comunidades para mejorar la capacidad de resolución en temas como la disminución de las esperas mediante mejor planificación y acceso a la cita por Internet; la desburocratización; la mejora del acceso a las pruebas diagnósticas; y la mejora de la coordinación entre primaria y hospitalaria.
5. Desarrollar proyectos-piloto que tengan como objetivo promover la integración de actividades preventivas y de promoción de la salud.
6. Impulsar y evaluar experiencias-piloto de participación ciudadana. En particular, las desarrolladas por las comunidades y aquellas desarrolladas en el ámbito del programa de actividades comunitarias en AP de las sociedades científicas.
7. Impulsar la Biblioteca virtual de documentación sobre AP.
8. Desarrollar estrategias de información dirigidas a los ciudadanos para impulsar la imagen de la AP como un sistema de calidad y de confianza para resolver sus problemas de salud.
9. Elaborar el conjunto de indicadores que permita la evaluación de los progresos producidos por la aplicación del Proyecto AP21, de acuerdo con las comunidades autónomas y contando con la opinión de los profesionales.

Fuente: Plan de Calidad, versión 2007. Ministerio de Sanidad y Consumo.

Este Plan de Calidad que tiene como finalidad dar impulso a la atención primaria es necesario dados los escasos recursos sanitarios disponibles en la atención primaria. Por cada mil habitantes existen 4,6 médicos colegiados, de los que 1,6 médicos trabajan en atención primaria; 0,6 son personal de enfermería en atención primaria. Estas estadísticas dan muestra de una situación de desajuste entre las necesidades de una población cada vez más numerosa, más envejecida y unos recursos sanitarios insuficientes.

Apenas ha existido un aumento en el número de médicos de atención primaria en los tres últimos años de los que se dispone de información (2004 a 2006), teniendo en cuenta el aumento de población de casi dos millones durante ese mismo periodo de tiempo (43.528.167 habitantes en 2004 y 45.247.042 en 2006) (cuadro III-24).

CUADRO III-24

RECURSOS Y POBLACIÓN 2004-2006. MÉDICOS DE FAMILIA

Comunidades autónomas	Médicos de familia								
	2004			2005			2006		
	N.º médicos	Población	Ratio habitantes/ médico	N.º médicos	Población	Ratio habitantes/ médico	N.º médicos	Población	Ratio habitantes/ médico
Andalucía	4.524	7.372.802	1.630	4.495	7.495.623	1.668	4.554	7.764.484	1.705
Aragón	918	1.254.296	1.366	918	1.273.291	1.387	930	1.289.644	1.387
Asturias	628	1.067.130	1.699	628	1.069.526	1.703	632	1.069.371	1.692
Baleares	468	951.436	2.033	470	990.257	2.107	480	1.031.606	2.149
Canarias	928	1.858.983	2.003	949	1.872.191	1.973	1.009	1.903.358	1.886
Cantabria	322	543.200	1.687	354	549.593	1.553	356	557.431	1.566
Castilla y León	2.302	2.390.343	1.038	2.332	2.403.489	1.031	2.354	2.425.720	1.030
Castilla-La Mancha	1.247	2.213.258	1.775	1.268	1.869.696	1.475	1.292	1.926.919	1.491
Cataluña	3.556	7.105.324	1.998	3.543	7.196.167	2.031	3.808	7.196.167	1.890
Comunidad Valenciana	2.414	4.638.319	1.921	2.473	5.236.703	2.118	2.524	5.437.163	2.154
Extremadura	770	1.052.499	1.367	778	1.061.577	1.364	792	1.077.558	1.361
Galicia	1.689	2.692.983	1.594	1.701	2.731.896	1.606	1.753	2.750.129	1.569
Madrid	3.029	5.937.157	1.960	3.066	6.034.452	1.968	3.246	6.211.561	1.914
Murcia	658	1.284.543	1.952	658	1.322.362	2.010	678	1.359.516	2.005
Navarra	337	571.638	1.696	338	360.342	1.066	347	583.853	1.683
País Vasco	1.032	2.175.713	2.108	1.128	2.214.697	1.963	1.128	2.225.466	1.973
Rioja, La	196	299.290	1.527	197	152.383	774	203	311.918	1.537
Total nacional	**25.080**	**43.528.167**	**1.736**	**25.359**	**43.955.741**	**1.733**	**26.150**	**45.247.042**	**1.730**

Fuente: Sistema de Información de Atención Primaria (SIAP). Ministerio de Sanidad y Consumo.

La atención especializada

El acceso a la prestación sanitaria de calidad en un tiempo razonable en relación a la situación del paciente y gravedad de la dolencia es un requisito básico del funcionamiento del sistema, e inseparable de la calidad de la asistencia. Junto a la elevada presión de las urgencias, el problema de los tiempos de espera en atención especializada evidencia dificultades de acceso a este nivel de atención y es uno de los aspectos de la sanidad pública peor valorados: el 60,9 por 100 de los españoles piensa que el problema de las listas de espera sigue igual o ha empeorado en los últimos doce meses[183].

La normativa estatal sobre listas de espera[184] no parece haber sido suficiente para superar los problemas de homogeneización y gestión de los tiempos de demora entre las comunidades autónomas, ya que siguen existiendo discrepancias importantes en la interpretación y presentación de los indicadores. La información disponible es manifiestamente mejorable, disponiéndose únicamente de información homogeneizada —y, aun así, con notorias limitaciones— respecto a las listas de espera para intervención quirúrgica. Es importante avanzar en la difusión de información acerca de todo el proceso, desde la deriva de atención primaria al médico especialista, pasando por diagnóstico hasta la finalización en la intervención quirúrgica.

Listas de espera quirúrgica

Los últimos datos (correspondientes a junio 2007) sobre listas de espera quirúrgica ofrecidos por el Ministerio de Sanidad y Consumo confirman la línea de mejora iniciada en las dos anteriores ediciones. Así, para esa fecha, la lista de espera para una operación programada registraba un total de 364.901 personas, lo que representa una tasa de 9,33 pacientes en espera por cada 1.000 habitantes y una disminución de 14.803 personas respecto a junio de 2006. No obstante, hay que tener en cuenta que la disminución de la lista de espera se ha concentrado en dos tipos de operaciones de escasa complejidad y que requieren menos tiempo de espera.

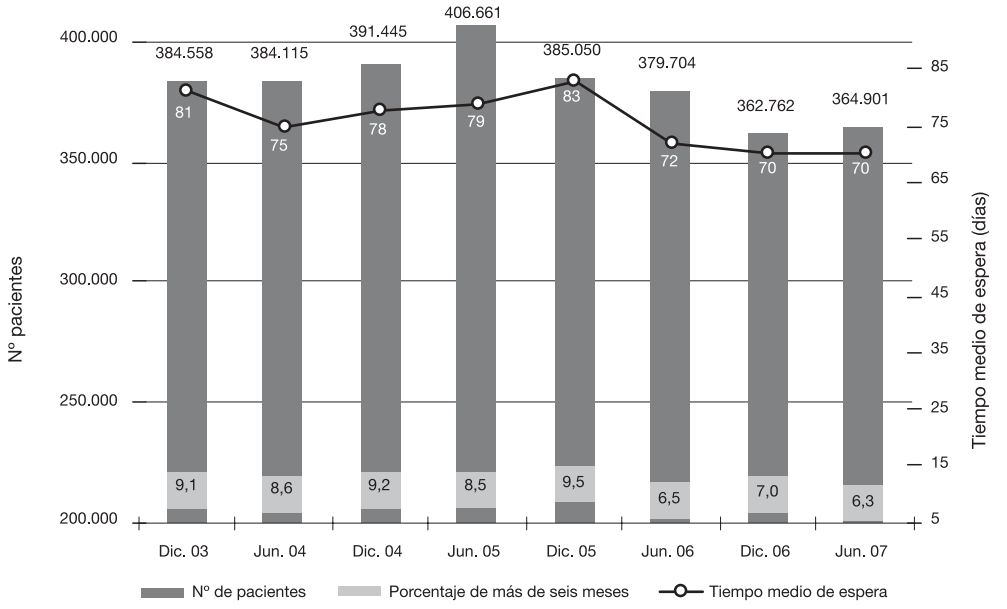
[183] Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro sanitario 2007*.

[184] Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, por el que se Establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.

GRÁFICO III-23

LISTA DE ESPERA QUIRÚRGICA DEL SNS

(Pacientes en espera estructural, tiempo medio de espera y porcentaje de más de seis meses entre diciembre de 2003 y junio de 2007)



Fuente: Instituto de Información Sanitaria, *Sistemas de Información de listas de espera del SNS, 2007*.

En las listas de espera quirúrgica[185] a junio de 2007 el tiempo medio de espera de estos pacientes se mantenía en 70 días, igual que en el anterior informe, correspondiente a diciembre de 2006. Esto significa que la espera se ha reducido en dos días respecto al mismo corte del año anterior (junio 2006). Un 6 por 100 de los pacientes llevaban esperando más de 6 meses (gráfico III-23).

Pese a que en el primer semestre de 2007 el número de entradas en la lista de espera creció un 3,8 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior, el número de intervenciones lo hizo a un ritmo muy superior (6,5 por 100), con 36.553 operaciones más que en el primer semestre de 2006. Estos datos dan cuenta de la necesi-

[185] Instituto de Información Sanitaria del Sistema de Información de listas de espera del SNS, 2007.

CUADRO III-25

SITUACIÓN DE LA LISTA DE ESPERA QUIRÚRGICA EN EL SNS DATOS A 30 DE JUNIO DE 2007

(Distribución por especialidades)

Especialidades	Total pacientes en espera estructural (*)	Dif. con junio-06	Tasa por 1000 habitantes	Porcentaje más de 6 meses	Tiempo medio de espera (días) (**)	Dif. con junio-06
Cirugía general y de digestivo	69.208	–1.887	1,77	5,68	67	–6
Ginecología	21.820	–545	0,56	3,13	60	5
Oftalmología	76.479	–3.959	1,95	4,22	61	–1
ORL	28.607	–264	0,73	4,17	64	–3
Traumatología	96.655	–4.671	2,47	9,98	82	1
Urología	25.527	87	0,65	5,00	64	1
Cirugía cardiaca	2.357	240	0,06	4,84	69	4
Angiología /Cir. vascular	9.323	–1.092	0,24	5,37	71	–1
Cirugía maxilofacial	3.917	–1.382	0,10	7,56	85	–4
Cirugía pediátrica	8.875	–355	0,23	5,01	74	–3
Cirugía plástica	10.173	–370	0,26	9,12	89	–4
Cirugía torácica	933	29	0,021	0,18	76	–10
Neurocirugía	5.610	–164	0,14	8,15	91	0
Dermatología	5.418	–470	0,14	0,15	39	–2
Total	**364.901**	**–14.803**	**9,33**	**6,25**	**70**	**–2**

(*) Los datos de un Servicio de Salud han sido estimados a partir de los procesos seleccionados/ Faltan datos de una comunidad autónoma.

(**) Faltan datos de dos Servicios de Salud.

Fuente: Instituto de Información Sanitaria, *Sistemas de Información de listas de espera del SNS, 2007.*

dad de mejorar la respuesta del sistema sanitario, en paralelo al incremento de la demanda.

Por especialidades quirúrgicas, en los datos disponibles a diciembre de 2007 se puede observar una disminución respecto al año 2006 considerable en el número de pacientes en espera estructural en las especialidades de traumatología, oftalmología y cirugía general y de digestivo, aunque sólo se ha producido una disminución en el tiempo medio de espera destacable en el caso de la cirugía general y de digestivo (cuadro III-25).

Sin embargo, aunque existe cierta mejora respecto al año 2006, los datos muestran que aún existe un desajuste entre el aumento de la población y el aumento de los recursos, puesto que el tiempo medio de espera es de más de dos meses, y el 6,25 por 100 tiene que esperar más de seis meses.

CUADRO III-26

SITUACIÓN DE LA LISTA DE ESPERA DE CONSULTAS EXTERNAS EN EL SNS DATOS A 30 DE JUNIO DE 2007

(Total primeras consultas y especialidades básicas)

Especialidades	Núm pacientes pendientes por 1.000 habitantes	Tiempo medio de espera (días)	Porcentaje con fecha asignada a más de 60 días
Ginecología	4,9	70	42,8
Oftalmología	8,1	61	38,1
Traumatología	5,4	44	22,9
Dermatología	4,4	42	23,6
ORL	2,2	32	16,1
Neurología	1,4	46	36,4
C. gral y A. digestivo	1,4	32	14,4
Urología	1,5	46	28,7
Digestivo	1,5	42	22,1
Cardiología	1,4	47	30,9
Total	**37,7**	**53**	**31,4**

Porcentaje de especialidades básicas sobre el total Consultas Externas 86 por 100.

Nota: Número de pacientes pendientes por 1000 habitantes: la población de referencia es la de tarjeta sanitaria de acuerdo con las cifras de la base de datos de Tarjeta Sanitaria del Sistema Nacional de salud.

Fuente: Instituto de Información Sanitaria, *Sistemas de Información de listas de espera del SNS, 2007.*

Lista de espera por especialidades y procesos

En julio de 2007 se han publicado los primeros datos de listas de espera por especialidades del Consejo Interterritorial, aunque los datos que han salido son a nivel nacional, sin detalles por comunidades autónomas, y sólo para especialidades.

A 30 de junio de 2007, 38 personas de cada 1.000 que aguardaban consulta con un especialista tuvieron 53 días de tiempo medio de espera, aunque este indicador no es muy bueno debido a la gran dispersión de los datos.

Los datos disponibles en junio de 2007 señalan una tasa comparativamente mayor de pacientes pendientes por 1.000 habitantes en la espera para las consultas de las especialidades de ginecología, oftalmología y traumatología (cuadro III-26). Las especialidades con mayor espera para consulta son ginecología (70 días) y oftalmología (61 días), ambas por encima del tiempo medio de espera de todas las consultas de especialistas (53 días). Más del 30 por 100 (31,4 por 100) tiene fecha asignada a más de sesenta días de espera.

La falta de homogeneidad de los datos, su escaso nivel de desagregación y su dispersión dificultan la interpretación de estos indicadores. Las garantías establecidas en la normativa autonómica respecto a los tiempos de espera así como la información disponible sobre su grado de cumplimiento es muy desigual en las comunidades autónomas.

Listas de espera de pruebas diagnósticas

Como ya se ha mencionado, se tiene menos información sobre otros componentes del proceso de atención sanitaria, como la espera desde que se produce la derivación de atención primaria a atención especializada, y sobre todo la espera para la realización de pruebas diagnósticas (ya que no existen datos oficiales sobre listas de espera para éstas últimas). No obstante, los gobiernos autonómicos que han desarrollado mediante decreto una normativa sobre garantía de tiempos de espera para consulta especialista y pruebas diagnósticas (diez comunidades autónomas hasta el momento[186]) fijan, habitualmente cada año, los procedimientos y plazos máximos para cada una de las especialidades y para las pruebas diagnósticas.

En la mayoría de las comunidades autónomas los días de espera para las pruebas diagnósticas suelen reducirse a la mitad respecto a los días de espera para consulta al especialista (60 días para consulta al especialista y 30 días para las pruebas diagnósticas). Sin embargo, estos plazos de espera no se cumplen en la mayoría de los casos, siendo superior el tiempo real de espera medio para pruebas diagnósticas.

La necesidad de mejorar la gestión de este nivel de atención requiere, entre otras medidas, una mayor coordinación con la atención primaria así como una adecuada planificación de los recursos materiales y humanos

Necesidad de médicos especialistas

Durante el año 2007 el Ministerio de Sanidad y Consumo ha realizado un estudio sobre la necesidad de especialistas, a tenor del debate que empezaba a surgir en torno a la necesidad de un mayor número de facultativos en especialidades básicas. Parece que existe una inadecuación entre la oferta de las Facultades de Medicina y la demanda de determinados especialistas (faltan especialistas en neurocirugía, pediatría, geriatría, entre otras especialidades). El reto de ajustar oferta y

[186] Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja y Murcia.

demanda de médicos implica tomar decisiones correctas en el momento adecuado sobre el número de plazas de formación de especialistas, normativa sobre retención y retiro de los médicos en ejercicio, movilidad geográfica, asegurar una composición razonable por especialidades y una distribución geográfica equilibrada, y tomar las decisiones sobre las condiciones de trabajo y sobre los métodos de remuneración y formación continua. La dificultad intrínseca de estas tareas se agrava por las tensiones propias del proceso de la descentralización.

La oferta de plazas de formación especializada (MIR) publicada por el Ministerio de Sanidad y Consumo en septiembre de 2007 supone un ligero incremento en el número de plazas respecto a la convocatoria anterior. De ellas, 6.883 son oferta para médicos, farmacéuticos, químicos, biólogos, bioquímicos, psicólogos y radiofísicos («convocatoria general»): 6.661 corresponden al sistema formativo de residencia, lo que supone un 7,9 por 100 más que en la anterior convocatoria y 192 plazas se ofertan en régimen de alumnado (8 menos que en la convocatoria anterior); a esta cifra se añadirá la oferta correspondiente a la especialidad de Medicina del Trabajo (publicada en febrero de 2008).

En España hay 203.019 médicos colegiados (de ellos un 43 por 100 son mujeres)[187]. Por edades más de la mitad (casi un 59 por 100) tienen más de 45 años. Estos médicos de avanzada edad empezarán a jubilarse aproximadamente dentro de 15 años (suponiendo que todos ellos estén ahora en activo). Por otra parte, las 29 Facultades de Medicina existentes en España, en el curso 2005-2006 tenían 28.954 alumnos (de éstos habían ingresado al primer curso 4.711 y se habían licenciado como médicos 4.060). Si estas cifras se mantienen, en 15 años habrá 60.900 nuevos médicos (especulando que cada año existan el mismo número de plazas y de inscritos); según estimaciones de la Organización Medica Colegial (OMC), teniendo en cuenta la movilidad del sector facultativo y los flujos migratorios en la profesión médica, en quince años el volumen de médicos cubriría solamente la mitad de la demanda. El problema de la necesidad de médicos no es sólo el volumen total de déficit de médicos, sino también el déficit por especialidades (especialmente en traumatología y otras especialidades más necesitadas como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población).

[187] OMC (Organización Médica Colegial).

Salud pública

Como viene ocurriendo desde hace años, en materia de salud pública ha habido varias iniciativas reseñables en 2007. También se han dado a conocer los resultados de las medidas adoptadas en años anteriores, como el Plan nacional sobre drogas, la Ley de prevención del consumo de tabaco o el Plan de prevención de la obesidad (NAOS). Otras medidas anunciadas, como la Ley de Prevención de consumo de alcohol, no han conseguido salir adelante.

Plan de acción sobre drogas

Los objetivos generales que se ha planteado el Plan de acción sobre drogas 2005-2008, que promueve el Ministerio de Sanidad y Consumo, para responder a la situación actual en España, son disminuir la extensión del consumo de drogas, invirtiendo la tendencia al aumento cuando exista, aumentar la percepción del riesgo ante el consumo, retrasar la edad de inicio del consumo y mejorar la atención a los consumidores, reforzando los sistemas de detección e intervención precoz, adaptando los recursos asistenciales a los nuevos patrones y apoyando la atención integral a las personas con problemas de drogodependencia.

Este Plan de acción considera la drogodependencia, desde una perspectiva global, como un problema que requiere respuestas políticas intersectoriales, de carácter transversal. Establece medidas de carácter general, que se aplican a todo el ámbito de las drogodependencias, en el área de la reducción de la demanda y también en el área del control de la oferta. Es una respuesta general, que no excluye, como es natural, las acciones puntuales que sean necesarias para responder a situaciones emergentes, reforzando específicamente alguna de sus medidas.

El alto porcentaje de adolescentes que consumen cannabis, así como la tendencia creciente en el consumo de cocaína en polvo, que tanto el análisis de las series temporales de las Encuestas EDADES y ESTUDES, como las conclusiones de otros estudios e investigaciones han puesto de manifiesto, aconseja adoptar medidas específicas dirigidas fundamentalmente a disminuir el número de consumidores, aumentar la percepción de riesgo asociado al consumo y retrasar la edad de inicio en el consumo. En la Encuesta Domiciliaria sobre Abuso de Drogas en España, (EDADES, 2005-20006) por primera vez desde 1999, se observa un aumento de la percepción del

CUADRO III-27
CONSUMO DE DROGAS (%)

Drogas	De 15 a 64 años			De 14 a18 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Cannabis	11,2	15,7	6,6	39,8	31,6	28,2
Éxtasis	1,2	1,8	0,6	2,4	3,3	1,6
Alucinógenos	0,7	1,1	0,4	2,8	4,1	1,6
Anfetaminas	1,0	1,4	0,5	2,6	3,3	2,0
Cocaína	3,0	4,6	1,3	4,1	3,3	3,1
Heroína	0,1	0,2	0,1	0,8	1,2	0,3

Fuente: Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud. Ministerio de Sanidad y Consumo. *«Encuesta domiciliaria sobre abuso de drogas en España (EDADES)», 2005.*

riesgo para cannabis, alcohol y tabaco en todos los tipos de frecuencia de consumo (cuadro III-27). Y aunque también se observa que el consumo de cocaína base *(crack)* se encuentra estabilizado a niveles muy bajos, conviene adoptar también medidas sobre el particular.

Para ello, la Delegación del Gobierno para el Plan nacional sobre drogas ha elaborado, a partir del marco del Plan de acción sobre drogas 2005-2008, un Programa de actuación frente a la cocaína, para el periodo 2007-2010, cuyas líneas generales han sido debatidas por la Comisión Interautonómica del Plan nacional sobre drogas.

Consumo de alcohol

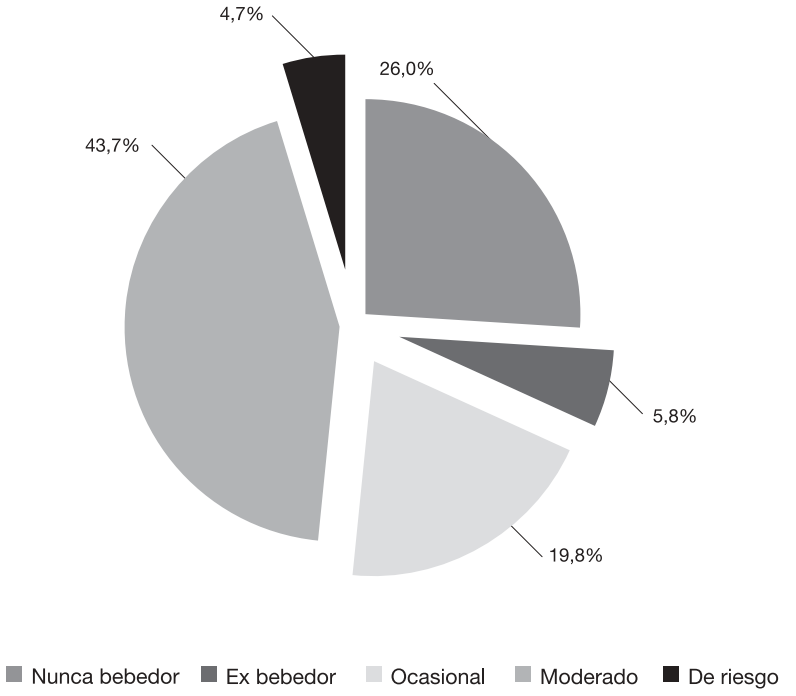
El consumo de alcohol sigue siendo un problema fundamental en muchos ámbitos. Así como la sensibilidad hacia las drogas «duras» ha ido en aumento, no ha ocurrido en igual medida con la noción de los riesgos asociados al consumo de alcohol, especialmente entre los jóvenes, por lo que resultan de particular interés las iniciativas públicas orientadas a la prevención y tratamiento de los problemas de salud derivados del consumo abusivo de alcohol.

España es uno de los países desarrollados donde con mayor frecuencia y en mayor cantidad se consumen bebidas alcohólicas. El consumo de alcohol forma parte de costumbres y modos de relación social fuertemente arraigados, existiendo hacia su consumo y los problemas que genera una mayor tolerancia que con otras sustancias nocivas. Aunque en los últimos años de manera global no parece que haya aumentado el consumo de alcohol, las cifras de consumo son lo

GRÁFICO III-24

CONSUMO DE ALCOHOL

(Población de 16 y más años)



Fuente: *Encuesta Nacional de Salud.* INE, 2008 (datos del año 2006).

suficientemente elevadas para que merezcan especial atención. En España el consumo de alcohol de manera habitual (bebedor moderado y de riesgo) es del 48,4 por 100. El 13 por 100 de la población en España consume alcohol todos los días, y casi el 5 por 100 son bebedores de riesgo. El 5,4 por 100 de la población adulta tiene problemas relacionados con el alcohol, y la mortalidad relacionada con el alcohol se sitúa en el 6 por 100 (gráfico III-24).

Los efectos negativos del consumo de alcohol pueden manifestarse a corto plazo a través de accidentes de tráfico, accidentes laborales, embriagueces, actos violentos, etc. En este sentido, los accidentes de tráfico suponen la primera causa de mortalidad entre los jóvenes de 18 a 25 años y se estima que entre el 30 por 100 y el 50 por 100 de los accidentes mortales y entre el 15 y 35 por 100

de los producidos con heridos graves están relacionados con el alcohol.

Además, el consumo de alcohol de manera continuada a lo largo de los años puede dar lugar a múltiples problemas tanto de tipo físico como psíquico. Los problemas de tipo físico más comunes que puede ocasionar son trastornos gástricos, problemas hepáticos (hepatitis, cirrosis, cáncer...), hipertensión arterial, problemas cardiovasculares, neurológicos y musculares.

Consumo de tabaco

El consumo de tabaco se reconoce internacionalmente como uno de los factores más influyentes en la mortalidad y la morbilidad de la población. El consumo abusivo de tabaco genera una alta tasa de morbilidad y se le relaciona con más de 25 enfermedades.

Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud de 2006, entre 1993 y 2006 el porcentaje de fumadores habituales ha pasado del 36,2 por 100 al 30 por 100 de la población con 18 o más años, reducción que se debe, entre otras, a las medidas sanitarias legislativas tomadas con la Ley de Prevención del consumo de tabaco que entró en vigor en enero de 2005. A raíz de la entrada en vigor de dicha Ley, se observa un descenso neto de la prevalencia de fumadores diarios (de 36,7 por 100 en 2003 a 32,8 por 100 en 2005-2006). Además este descenso viene acompañado de un aumento de la percepción del riesgo de fumar.

Estrategia de prevención de la obesidad

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la obesidad y el sobrepeso han alcanzado caracteres de epidemia a nivel mundial. Más de mil millones de personas adultas tienen sobrepeso y, de ellas, al menos 300 millones son obesas.

En España, entre 1993 y 2006[188], el porcentaje de personas adultas con obesidad ha pasado de 9,1 a 15,3 por 100, es decir, teniendo en cuenta la evolución de la población entre dichos años, habría pasado de 3,6 a 6,8 millones de personas. La obesidad es más frecuente en mujeres (17,5 por 100) que en varones (13,2 por 100). También se ha observado que la prevalencia de obesidad crece conforme aumenta la edad de las personas, alcanzando cifras del 21,6

[188] Encuesta Nacional de Salud 2006, Ministerio de Sanidad y Consumo.

por 100 y 33,9 por 100 en varones y mujeres de más de 55 años respectivamente.

El aumento rápido y manifiesto de la prevalencia de obesidad experimentado en las dos o tres últimas décadas no puede ser atribuido a causas genéticas. Aunque los factores hereditarios son importantes, el genoma humano no ha cambiado en tan poco espacio de tiempo. De ahí que los factores ambientales o del entorno jueguen un papel primordial en el desarrollo de esta epidemia mundial de obesidad, creando el llamado «ambiente obesogénico», caracterizado por la abundancia de alimentos y el sedentarismo. Las pautas nutricionales poco adecuadas se dan con más frecuencia entre la población joven y activa, perteneciente a los hogares con menos ingresos.

Más preocupante es el fenómeno de obesidad en la población infantil y juvenil (2-24 años), situada ya en el 13,17 por 100. En este grupo de edad la prevalencia de obesidad es superior en varones (14,78 por 100) que en mujeres (13,28 por 100). Las mayores cifras se detectan en la prepubertad y, en concreto, en el grupo de edad de 6 a 12 años, con una prevalencia del 16,1 por 100. Así, entre los niños españoles de 10 años la prevalencia de obesidad es sólo superada en Europa por los niños de Italia, Malta y Grecia (cuadro III-28).

En el año 2005 la estrategia NAOS surge como respuesta a la petición formulada por la OMS a los Estados miembros para que adapten la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud a su propio entorno sociocultural. Coordinados por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y la Dirección General de Salud Pública, representantes de diferentes sectores tomaron parte en un proceso consultivo abierto que duró 12 meses. A partir de su objetivo fundamental de mentalizar a la población para que adopte una actitud de prevención y control de la obesidad y la mantenga a lo largo de toda su vida, NAOS incluye recomendaciones para actuar en cuatro ámbitos: el familiar y comunitario, el escolar, el empresarial y el sanitario. En el primero de los niveles referidos la acción se centra en la divulgación y en la realización de campañas en medios, y en la producción y distribución de materiales que sirvan para promover mejores hábitos alimenticios y un estilo de vida activo entre niños y adolescentes. A nivel escolar, las

CUADRO III-28
ÍNDICES DE OBESIDAD EN ESPAÑA (2006)

Sexo y edad	Peso normal (18,5-24,9)	Sobrepeso (25-19,9)	Obesidad (>=30)
Ambos sexos			
Total	45,50	37,43	15,25
De 2 a 17 años	72,40	18,48	9,13
De 18 a 24 años	70,26	18,37	4,94
De 25 a 44 años	54,20	32,60	11,39
De 45 a 64 años	35,05	44,43	19,89
De 65 y más años	27,02	48,90	23,02
Varones			
Total	39,43	44,42	15,54
De 2 a 17 años	70,94	19,67	9,39
De 18 a 24 años	69,24	22,32	5,39
De 25 a 44 años	44,47	42,36	12,89
De 45 a 64 años	27,40	50,88	21,42
De 65 y más años	26,99	53,53	19,03
Mujeres			
Total	51,73	30,27	14,95
De 2 a 17 años	73,91	17,24	8,86
De 18 a 24 años	71,41	13,90	4,42
De 25 a 44 años	64,63	22,13	9,77
De 45 a 64 años	42,81	37,88	18,35
De 65 y más años	27,06	44,86	26,50

Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Salud, 2006*. Ministerio de Sanidad y Consumo.

acciones tratan la inclusión de conocimientos y habilidades relacionadas con la dieta, la nutrición y la actividad física en el currículum académico; la instauración de estándares en los menús de los comedores escolares; y los productos que se venden en las máquinas expendedoras, así como la localización y publicidad en las mismas.

Gasto sanitario

La sanidad pública en España ha pasado por distintas etapas en las últimas décadas: una primera expansiva, entre 1970 y 1990, en la que el gasto sanitario público en relación al PIB se dobló ampliamente pasando del 2,4 por 100 al 5,4 por 100; y una segunda etapa de estancamiento entre 1990 y 2000, seguida de un ligero incremento progre-

sivo a partir de 2003 (del 5,5 por 100 en 2003 al 5,9 por 100 del PIB en 2005). La suma del gasto sanitario público y privado en 2005 alcanzó el 8,2 por 100 del PIB, proporción inferior a la media de los países de la OCDE (9 por 100).

También el gasto sanitario público anual per cápita en España de 1.609 dólares se situaba en 2005 lejos de la media de la OCDE (1.999 dólares per cápita por año).

De 2005 a 2006 se ha producido un incremento en más de 5.000 millones de euros en gasto sanitario público, lo que supone una tasa de variación anual de 9,9 por 100. Dentro del gasto sanitario público en 2006 hay tres sectores que absorben el 90 por 100 del presupuesto: los servicios hospitalarios y especializados (54,2 por 100 del gasto), farmacia (20,3 por 100), y atención primaria (15,4 por 100) (cuadro III-29).

Por tanto, características del sistema español siguen siendo la preponderancia en el conjunto del gasto de la atención hospitalaria y especializada y la farmacia, frente al menor peso de la atención primaria y la salud pública. La prevención en salud, a través del reforzamiento de estos dos últimos niveles de atención, se hace cada vez más necesaria en el contexto actual de constante innovación científica e incorporación de nuevas tecnologías y terapias, el incremento de la demanda asociada al mayor nivel educativo y al aumento del número de personas protegidas, así como el envejecimiento de la población, que plantean retos a la capacidad de respuesta del sistema.

Los últimos datos disponibles desagregados por comunidades autónomas del año 2005 señalan diferencias entre éstas en el gasto sanitario, gasto que, no obstante, habría que ponderar en función del índice de envejecimiento de cada comunidad autónoma. Se ha producido un ligero incremento en la cantidad de gasto en sanidad pública. Teniendo como gasto medio en España 1.159 euros por habitante al año (datos de 2005), cabe destacar que comunidades autónomas como La Rioja, Cantabria, y Navarra se sitúan muy por encima de ese gasto medio a nivel nacional. Mientras que se sitúan por debajo de la media comunidades autónomas como Valencia, Madrid y Andalucía (cuadro III-30).

CUADRO III-29

GASTO PÚBLICO EN SANIDAD, 2002-2006

	Miles de euros corrientes / Porcentaje sobre el total					Variación anual				
	2002	**2003**	**2004***	**2005***	**2006(*)**	**03/02**	**04/03**	**05/04**	**06/05**	**TAM**
Servicios hospitalarios y especializados	20.372.698 52,8	22.765.031 53,0	24.752.004 53,4	27.391.475 54,1	30.142.742 54,2	11,7	8,7	10,7	10,0	10,3
Servicios primarios de salud	5.906.098 15,3	6.675.103 15,5	7.180.925 15,5	7.699.277 15,2	8.581.793 15,4	13,0	7,6	7,2	11,5	9,8
Servicios de salud pública	571.961 1,5	492.739 1,1	573.527 1,2	625.003 1,2	707.423 1,3	-13,9	16,4	9,0	13,2	5,5
Servicios colectivos de salud	1.166.265 3,0	1.257.929 2,9	1.229.285 2,7	1.383.010 2,7	1.580.109 2,8	7,9	-2,3	12,5	14,3	7,9
Farmacia	8.422.724 21,8	9.440.110 22,0	10.091.139 21,8	10.715.538 21,2	11.305.072 20,3	12,1	6,9	6,2	5,5	7,6
Traslado, prótesis y ap. terapéuticos	624.064 1,6	688.141 1,6	778.179 1,7	793.367 1,6	851.562 1,5	10,3	13,1	2,0	7,3	8,1
Gasto de capital	1.499.235 3,9	1.637.838 3,8	1.744.237 3,8	1.982.880 3,9	2.412.437 4,3	9,2	6,5	13,7	21,7	12,6
Total consolidado	**38.563.045**	**42.956.889**	**46.349.298**	**50.590.549**	**55.581.138**	**11,4**	**7,9**	**9,2**	**9,9**	**9,6**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo (Datos provisionales de 2006).

CUADRO III-30

GASTO ANUAL CONSOLIDADO EN SANIDAD PÚBLICA POR HABITANTE, 2000-2005

CCAA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Andalucía	765,9	790,7	837,1	903,3	972,6	1.020,0
Aragón	823,7	898,8	954,6	1.068,9	1.168,0	1.209,3
Asturias	809,8	872,4	946,3	1.061,4	1.136,4	1.204,5
Baleares	635,0	679,1	785,8	876,6	950,4	1.120,8
Canarias	819,7	840,1	909,8	999,5	1.045,6	1.146,6
Cantabria	833,4	921,5	1.014,0	1.162,9	1.243,1	1.330,7
Castilla y León	787,2	839,8	897,7	1.029,1	1.093,4	1.177,5
Castilla-La Mancha	721,3	774,4	879,2	936,4	922,8	1.156,7
Cataluña	776,9	816,9	869,3	958,0	998,0	1.058,0
Comunidad Valenciana	750,5	790,0	845,6	933,6	989,2	1.029,4
Extremadura	786,1	826,0	969,3	1.059,6	1.121,9	1.199,0
Galicia	796,9	864,1	901,7	980,4	1.087,7	1.121,9
Madrid	751,7	788,3	829,7	869,9	980,1	1.026,2
Murcia	768,3	806,5	860,6	951,5	1.037,4	1.113,7
Navarra	932,9	960,6	1.014,0	1.088,9	1.167,0	1.204,5
País Vasco	835,8	894,4	957,3	1.027,5	1.095,1	1.195,3
Rioja, La	791,4	833,6	910,2	994,1	1.111,6	1.227,6
Ceuta	800,0	839,0	908,8	1.019,5	1.123,9	1.181,6
Melilla	955,5	1.010,9	1.048,8	1.131,3	1.278,3	1.464,8
Media nacional	791,2	838,5	907,7	996,5	1.071,9	1.159,1

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, 2008.

Política del uso racional del medicamento

El incremento de la población atendida, unido al envejecimiento de la población, producen un aumento en la demanda de medicamentos, que se ha intentado contrarrestar, fundamentalmente respecto a sus consecuencias en el gasto sanitario, con las sucesivas medidas adoptadas en el marco de la política de uso racional del medicamento. Entre ellas, cabe destacar la puesta en marcha del Sistema de Precios de Referencia, modificado en

CUADRO III-31
GASTO FARMACÉUTICO PÚBLICO

	Febrero 2007-enero 2008	Febrero 2006-enero 2007	% Variación 2008/07
Gasto (millones de euros)	11.252	10.730	4,86%
Recetas (millones)	848	803,6	5,52%
Precio medio (euros)	13,27	13,35	–0,62%

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.

marzo de 2007, que desde su creación ha venido acompañando a la contención del gasto farmacéutico y al incremento de la prescripción por principio activo y el consumo de medicamentos genéricos.

Los datos del Ministerio de Sanidad y Consumo correspondientes a enero de 2008 muestran un crecimiento interanual del gasto farmacéutico público en España del 4,86 por 100. Este incremento es atribuible fundamentalmente al aumento del número de recetas del 5,52 por 100, puesto que el gasto medio por receta se ha reducido el –0,62 por 100 (cuadro III-31).

Se confirma así la contención del crecimiento interanual del gasto farmacéutico como resultado de las medidas acordadas en los últimos años en el marco de la política de uso racional del medicamento. Entre otros aspectos, el hecho de que los medicamentos genéricos (que crecen a un ritmo superior al 25 por 100 anual, sólo superado por Dinamarca, Reino Unido y Alemania) y la prescripción por principio activo hayan pasado a ser habituales en la práctica cotidiana, dan fe del cambio experimentado en pocos años en el ámbito del uso racional del medicamento. Ello redunda en una mejor accesibilidad de los usuarios a los medicamentos a menor coste, y en un ahorro en los productos farmacéuticos para el SNS (cuadro III-32).

CUADRO III-32

INCREMENTO ANUAL DE GASTO FARMACEÚTICO

(Variación Interanual en %)

CCAA	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	8,4	10,3	6,1	2,9	4,6	5,2
Aragón	11,1	10,8	6,6	6,2	6,4	6
Asturias	10	26,4	–5,9	4,9	6	4,7
Baleares	11,7	13,2	8,1	7,2	4,9	6
Canarias	10,9	15,9	8,4	8,4	6,8	5,2
Cantabria	9,7	11,5	8	5,7	6,3	6
Castilla-La Mancha	11	15,1	4,7	6,4	6,6	6,2
Castilla y León	10,3	12,7	7,1	5,5	4,8	5,2
Cataluña	9,5	12,3	4,6	4,3	4,6	2,8
Extremadura	10,6	11,8	6,2	5,2	5,9	5,1
Galicia	9	10,3	5	6,6	6,3	4,1
La Rioja	10	12,3	7,6	7,4	6,8	5,7
Madrid	12,2	13,3	7,1	6,5	7,3	6,9
Murcia	12	14,7	10,6	8,7	7,7	8,2
Navarra	12,8	12,3	6,2	6,7	6,4	4,7
País Vasco	6,6	9,5	6,4	7,8	5,8	4,2
C. Valenciana	9,9	13,2	7,6	7	6,7	6,7
Ceuta	11,9	12,8	10	8,1	5,5	
Melilla	14,5	15,4	9	8,9	7,1	
Total nacional	**9,9**	**12,16**	**6,4**	**5,7**	**5,8**	**5,2**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.

7. PROTECCIÓN SOCIAL

7.1. Tendencias en protección social

El Consejo Europeo de marzo de 2007 subrayó que la Agenda de Lisboa debía reflejar mejor los objetivos sociales comunes de la Unión Europea. Cabe recordar que desde hace algunos años, la Unión Europea está propiciando una nueva visión social sobre cómo promover mejor el bienestar, centrándose en aumentar la igualdad de oportunidades, mejorar el acceso a los servicios públicos y la solidaridad, fomentando la cohesión y la inclusión social activa. El Comité de protección social mandató a un grupo de trabajo para que identificara ejemplos de interacción positiva entre los objetivos sociales comunes y los objetivos de mayor crecimiento económico y más y

mejores empleos. En cuanto a la aplicación del método abierto de coordinación en políticas sociales (MAC), en 2007 no correspondía entregar informes sobre las Estrategias nacionales de inclusión social, pensiones, sanidad y cuidados de larga duración conforme al nuevo método integrado. En cambio, se han centrado los esfuerzos en el análisis de varios aspectos concretos que se consideraron prioritarios: las medidas contra la pobreza infantil, la reducción de desigualdades sanitarias y los cuidados de larga duración (lo que comprende la atención a las situaciones de dependencia)[189].

Situación y tendencias claves en España, en perspectiva comparada

Como desafíos futuros para España, la propuesta de Informe conjunto sobre protección social e inclusión social para 2008 destaca la buena situación financiera de la Seguridad Social, la mejora de la tasa de empleo de las mujeres; el ostentar una de las edades efectivas de salida del mercado laboral más altas de la Unión Europea (62,2 cuando la media de la Unión era de 60,7 años), así como una de las esperanzas de vida sana más largas (66,8 hombres y 70,2 mujeres). Como debilidades, señala cómo pese a la aceleración registrada por el crecimiento económico en los últimos años, no se registran mejoras significativas por lo que respecta al número de personas en riesgo de pobreza; España sigue estando muy por debajo de la media de la Unión Europea en lo relativo a gasto social como porcentaje del PIB (20 por 100 en comparación con el 27,3 por 100 de la Unión Europea en 2004) y tiene una de las tasas de abandono escolar más altas de la Unión Europea, especialmente entre los chicos. Como orientaciones de futuro el Informe destaca cuatro puntos fundamentales en los que incidir (recuadro III-8).

Gasto en protección social

En el ámbito de la Unión Europea, el esfuerzo realizado por los Estados miembros en protección social, medido a través de la participación de los gastos de protección social sobre el PIB, muestra un ligero incremento en los últimos años, aunque con una tendencia al estancamiento. Así, en el conjunto de la UE-15, el gasto total en protección social se situaba en 2005 —último año del que se dispone información—, en el 27,8 por 100 del PIB, solo tres décimas por encima del registro de 1997. En el caso de España no se aprecia ninguna variación entre ambos ejercicios, aunque no así en los años más

[189] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2008,* COM (2008) 42 final.

RECUADRO III-8

INFORME CONJUNTO SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL 2008

Recomendaciones para España

- Romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, en particular reduciendo la elevada tasa de abandono escolar. Aunque la nueva Ley de Educación se propone abordar esta cuestión, la consecución del objetivo previsto para 2010 (reducir el abandono escolar a la mitad, es decir, situarse en el 15 por 100) requerirá esfuerzos continuados y globales.
- Redoblar los esfuerzos destinados a promover la inclusión activa de grupos vulnerables, como los inmigrantes y los jóvenes, y de las mujeres, reduciendo desigualdades persistentes en materia de ingresos, acceso a la educación e integración laboral, y promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo.
- Facilitar un mayor nivel de participación, especialmente de las mujeres y los trabajadores mayores, en el mercado laboral, lo que contribuiría a asegurar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones.
- Abordar las diferencias regionales en la prestación sanitaria, reducir las listas de espera y fomentar la prestación de cuidados de larga duración, y mejorar la eficacia, especialmente estimulando el uso e implantación de la atención primaria y una utilización racional de los servicios, la tecnología y los medicamentos.

Fuente: Comisión Europea, COM (2008) 42 final, 30.01.2008.

recientes, en los que el avance anual del gasto dedicado a la protección social en porcentaje del PIB ha sido algo superior al de la media europea. En cualquier caso, en el año 2005 representaba el 20,8 por 100 del PIB, siete puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-15 y a 6,6 puntos de distancia de la UE-25 (gráfico III-25).

En términos de gasto en protección social por habitante, las diferencias con la media europea son también notables, además de crecientes en el tiempo. De este modo, mientras que en el año 2005 el gasto dedicado por España a protección social se situaba en términos de paridad de poder adquisitivo[190] en 4.776 unidades, en la UE-15 ascendía a 7.005 y a 6.367 en la UE-25. Además, las diferencias han ido aumentando a lo largo del tiempo, pasando de un diferencial de gasto con la UE-15 de 1.980 unidades en el año 1997, a 2.130 en 2001 y 2.229 en 2005.

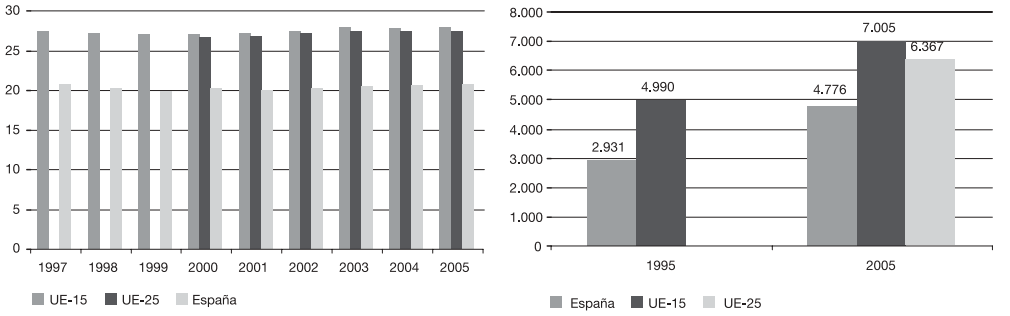
Atendiendo a la distribución del gasto en protección social por funciones, la mayor proporción del mismo en la Unión Europea corresponde a la vejez, con un peso sobre el total del 41,4 por 100, o lo que es lo mismo, el 10,9 por 100 del PIB en 2005. En el

[190] En el año 2005, 1 PPA equivalía a 0,9134 euros en España.

GRÁFICO III-25

INTENSIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1997-2005*

(Gasto en protección social en porcentaje del PIB y por habitante en términos SEEPROS. Paridades de poder adquisitivo)



* En 2005, datos estimados para la Unión Europea y provisionales para España.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts.*

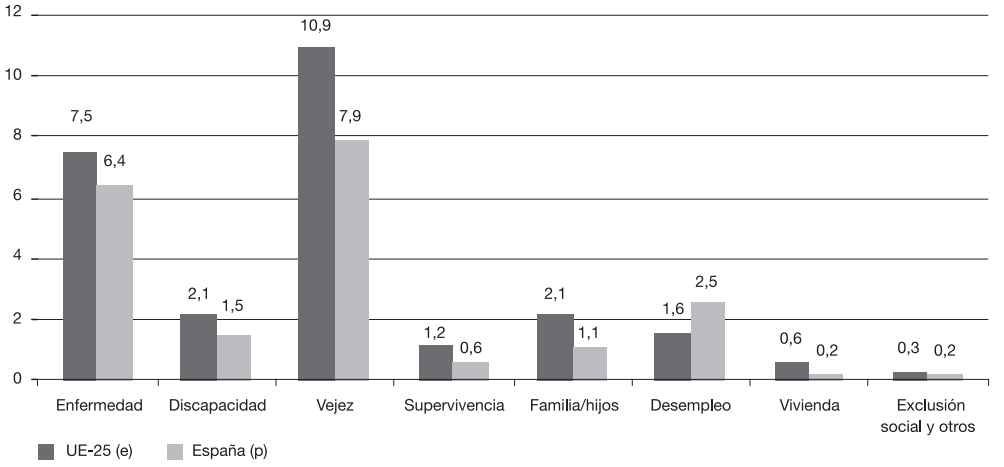
caso de España, la participación de esta función de gasto sobre el total ha venido reduciéndose ininterrumpidamente desde el año 2000, hasta situarse en 2005 en el 38,7 por 100 del gasto en protección social. Del mismo modo, su participación sobre el PIB ha pasado del 8,2 por 100 en el año 2000 al 7,9 por 100 en 2005 (gráfico III-26).

La siguiente función de gasto en importancia corresponde a la de enfermedad/asistencia sanitaria, que en el ámbito de la UE-25 representaba en 2005 el 7,4 por 100 del PIB, frente al 6,4 por 100 en España. Cabe señalar que mientras que en la UE-25, el gasto en enfermedad representa el 28,6 por 100 del gasto total en protección social, en el caso de España supone el 31,6 por 100, con una tendencia creciente en los últimos años.

La función de desempleo es la única partida de gasto en la que España supera la media europea, con un porcentaje que en 2005 se situaba en el 2,5 por 100 del PIB, frente al 1,6 por 100 de la UE-25. En épocas de adversa coyuntura económica el gasto en desempleo ha llegado a alcanzar valores significativos, como es el caso

GRÁFICO III-26

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2005 (Gasto en porcentaje del PIB)



(e) Estimado.

(p) Provisional.

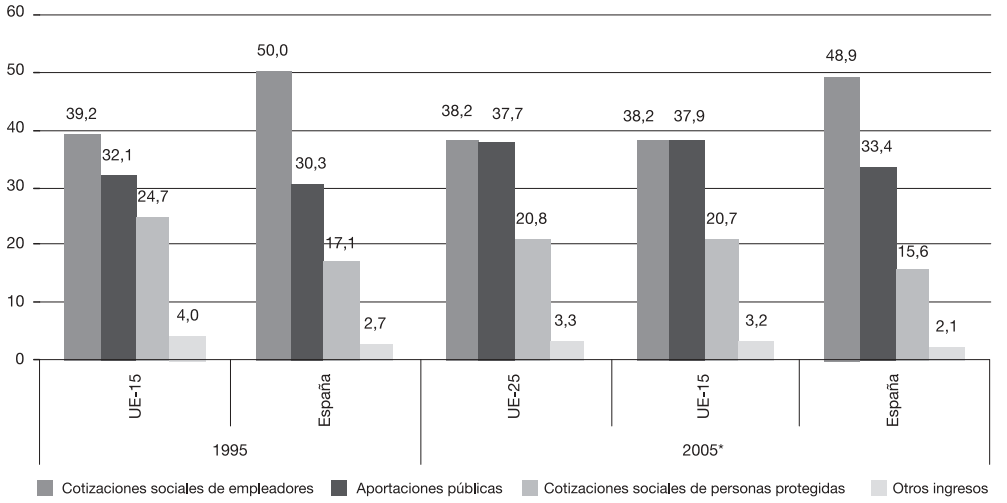
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts.*

de la crisis de 1993, año en el que se situó en el 5,1 por 100 del PIB. En los años más recientes, se ha mantenido prácticamente invariable, explicando en gran medida la tendencia decreciente del gasto en protección social en España. Sin embargo, de cara al futuro, podría producirse un cambio en dicha tendencia, en un contexto como el actual, de deterioro de la actividad económica y del empleo.

Entre las restantes funciones de gasto en protección social, con un peso más reducido sobre el PIB, destaca el diferencial de un punto porcentual que mantiene España con la Unión Europea en materia de familia, si bien es previsible que disminuya en los próximos años como consecuencia de las medidas tomadas en España tendentes a incrementar la protección por hijo a cargo, y tras la creación de nuevas prestaciones en el ámbito de la Seguridad Social para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar y propiciar la igualdad entre hombres y mujeres.

GRÁFICO III-27

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, ESPAÑA-UE, 1995-2005 (Porcentaje de aportaciones de cada fuente sobre el total de ingresos en términos PROS)



* Datos estimados para la Unión Europea y provisionales para España.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts.*

En lo que respecta a la distribución de los recursos destinados a financiar la protección social en función de su origen, las diferencias entre España y la media europea siguen siendo significativas (gráfico III-27). Así, mientras que en la UE-15 la aportación pública y la correspondiente a cotizaciones sociales de empleadores representan porcentajes muy similares, del 37,9 por 100 y 38,2 por 100 respectivamente, en España son las cotizaciones sociales las que suponen el mayor porcentaje, el 48,9 por 100, frente al 33,4 por 100 que representan las aportaciones del Estado, lo que responde a la preponderancia dentro del gasto social de prestaciones esencialmente contributivas, en especial vejez y desempleo. No obstante, en la última década ha tenido lugar un ligero descenso de la participación de las cotizaciones sociales de los empresarios a favor de las aportaciones públicas, las cuales han aumentado su peso, también como consecuencia de un menor porcentaje de cotizaciones sociales de personas protegidas y de otros ingresos.

7.2. Desarrollo del Pacto de Toledo

En el año 2007 se han abordado numerosas modificaciones de diversa intensidad sobre la normativa reguladora de la Seguridad Social, en el marco del ya consolidado proceso permanente de adaptación del sistema de protección social a los cambios sociales. La mayor parte de los cambios adoptados guardan coherencia con las orientaciones del Pacto de Toledo alcanzado en 1995 en el ámbito parlamentario, renovado y actualizado en 2003, como hilo conductor de las principales reformas abordadas en las últimas décadas. Y como viene siendo ya otra constante en los últimos años, el grueso de las reformas abordadas ha sido resultado del consenso alcanzado en el ámbito del diálogo social. Así, cabe destacar el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, como el origen de una de las principales novedades normativas que han visto la luz en 2007: la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social (en adelante LMMSS), a cuyo contenido se dedicará una atención específica en el siguiente apartado. Junto a la anterior, también se han aprobado otras normas con importantes repercusiones en la esfera de la protección social.

Dos nuevas leyes se ocupan de sendos colectivos de profesionales por cuenta propia o autónomos, en el camino hacia la aproximación e integración de Regímenes especiales. En el primer caso, se trata de una norma específicamente dirigida a regular aspectos de Seguridad Social (en concreto, la integración en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen especial agrario a partir del 1 de enero de 2008)[191].

En segundo lugar, cabe recordar que la nueva norma que regula de manera transversal el trabajo autónomo, a cuyo contenido se ha hecho referencia en el capítulo II de esta Memoria, incluye novedades de interés en lo relativo a la protección social de estos trabajadores[192, 193].

---

[191] Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se Procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

[192] Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

[193] Otra disposición de menor rango y alcance se ocupa de otro colectivo bajo el ámbito de cobertura de un Régimen especial, aunque en este caso no responde a ese objetivo de aproximación de regímenes sino a la protección social en situacio-

Al menos otras dos leyes introducen novedades muy significativas en la protección de las situaciones de maternidad, paternidad y cuidado de hijos: la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley 35/2007, de 5 de noviembre, por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. El hecho de que en 2007 tanto estas dos últimas normas como otras modificaciones legales[194] hayan abordado cambios sustantivos en la protección social de las familias, justifican este año un apartado propio para el tratamiento de esta cuestión.

Por último, hay que mencionar la reforma de la gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que se sometió al Dictamen preceptivo del CES, que no consiguió avanzar en su tramitación parlamentaria.

7.2.1. **La Ley de Medidas en materia de Seguridad Social**

De los compromisos contemplados por el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social aborda fundamentalmente aspectos que afectan al régimen jurídico de la incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación, jubilación parcial, y de la muerte y supervivencia. Al grueso de las medidas incorporadas en la Ley cuyo origen es claramente identificable con el contenido del referido Acuerdo se incorporaron, durante su tramitación parlamentaria, numerosas disposiciones de muy diversa índole[195], orientadas fundamentalmente

nes de especial urgencia y necesidad: el Real Decreto 869/2007, de 2 de julio, que regula la Concesión de prestaciones asistenciales en atención a las situaciones especiales derivadas del trabajo en la mar para trabajadores y beneficiarios del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y se establecen determinados servicios a los trabajadores del mar.

[194] Tanto la propia Ley 40/2007 como la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

[195] Concretamente, si el Proyecto comenzó su tramitación en las Cortes con 8 artículos, 5 disposiciones adicionales y 5 disposiciones finales, la Ley finalmente aprobada se compone de 9 artículos, 31 disposiciones adicionales, 6 disposiciones finales y 2 transitorias. Al margen de las modificaciones concretas que se señalan en el texto sobre la mejora de la acción protectora en las distintas prestaciones, duran-

hacia la mejora de la acción protectora de determinados colectivos y situaciones específicas. Todo ello conforma un texto normativo complejo, compuesto por una suma de modificaciones parciales que operan fundamentalmente sobre el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, ya casi irreconocible si se compara con el texto aprobado por el Real Decreto Legislativo 17/1994, de 20 de junio.

Diversas medidas de este texto normativo —en particular en materia de jubilación e incapacidad permanente—, se orientan a reforzar la *contributividad* del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en su reconocimiento. Además, introduce diversas mejoras en la acción protectora del sistema, en clara plasmación del principio de *solidaridad y garantía de suficiencia* de las pensiones que inspiraron la duodécima recomendación del Pacto de Toledo. Asimismo, hay que destacar que con esta norma se profundiza en la línea ya iniciada de favorecer la *prolongación voluntaria de la vida laboral* más allá de la edad legal de jubilación, en coherencia con la décima recomendación del Pacto de Toledo. Y no menos importante es el esfuerzo de *modernización* del sistema de Seguridad Social que refleja la LMMSS, al abordar las situaciones creadas por nuevas realidades familiares asociadas a nuevas realidades sociodemográficas y familiares, tal y como apuntaban las recomendaciones adicionales del Pacto de Toledo en su actualización del año 2003[196].

Ello no obsta para señalar que no todos los objetivos anteriormente mencionados han salido igualmente reforzados en el texto legal finalmente aprobado por el Parlamento, en el que cabe apreciar un predominio de las disposiciones orientadas a la mejora de la

---

te la tramitación parlamentaria se incorporaron desde previsiones orientadas a la adaptación del contenido de la Ley al ámbito de los empleados y de los funcionarios públicos (DA 7 y 8, cómputo de periodos cotizados a montepíos de las AAPP de Navarra (DA 14), la relación laboral de los artistas de espectáculos públicos (DA 15), la edad de jubilación del colectivo de bomberos (DA 22), personal de aduanas (DA 26) o incluso la previsión de dispositivos de alerta en los aparcamientos y garajes que alerten al conductor de la presencia de peatones (DA 31).

[196] Dictamen 1/2007 del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social.

acción protectora del sistema y su modernización en relación a las dirigidas a reforzar la contributividad del sistema. En cuanto a las medidas dirigidas a la jubilación y la prolongación de la vida laboral, en la ley confluyen disposiciones de muy distinto signo, manteniéndose en lo fundamental los requisitos de acceso a la jubilación anticipada; haciéndose más restrictivos en el caso de la modalidad de jubilación parcial y mejorando claramente los incentivos anteriores, en el caso de los estímulos a la permanencia en el empleo más allá de los 65 años.

A efectos del futuro seguimiento y evaluación de los efectos de la Ley, resulta destacable el hecho de que la misma prevea la obligación del MTAS de remitir anualmente a las Cortes un informe sobre evaluación y estrategia del sistema de pensiones.

En cuanto a las modificaciones concretas que aborda la Ley, atendiendo a las principales áreas objeto de modificación, cabría destacar las siguientes novedades:

Incapacidad temporal

Durante los últimos años se habían venido abordado diversas modificaciones en la tramitación y control de las situaciones de incapacidad temporal. La LMMSS aborda algunas modificaciones en el procedimiento de prórroga de esta prestación, al tiempo que mejora la protección dispensada en algunos supuestos, definiendo con mayor precisión las funciones de los servicios de salud y de las entidades que gestionan la prestación por incapacidad temporal en determinadas situaciones. Así, en los casos de alta médica emitida por el INSS una vez agotado el plazo máximo de duración de la IT, se establece un procedimiento para manifestar la disconformidad ante la inspección médica del servicio público de salud frente al alta médica formulada por la entidad gestora, considerándose prorrogada la situación de incapacidad temporal durante su tramitación.

Asimismo, se prevé la posibilidad de demorar la calificación de incapacidad permanente y prorrogar los efectos de la situación de incapacidad temporal por un periodo máximo de seis meses más en los supuestos en que, una vez transcurrido el plazo máxi-

mo de 18 meses de IT, la situación clínica del interesado lo hiciera aconsejable[197].

Se mejora la regulación de la prestación de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales (art. 222.1 LGSS), en los casos en que durante dicha situación se produce la extinción del contrato de trabajo, posibilitando que el interesado siga percibiendo la prestación por IT hasta el alta médica, pasando, si reúne los requisitos necesarios, a la situación de desempleo, sin que el periodo de IT consuma prestación de desempleo.

Finalmente, la DA 19 prevé que reglamentariamente se regulará el procedimiento administrativo de revisión, por el INSS y a instancia del interesado, de altas expedidas por entidades colaboradoras en casos de incapacidad temporal (aunque el texto legal no lo precise, se entiende que se refiere a IT derivada de contingencias profesionales, en consonancia con las competencias de estas entidades).

Incapacidad permanente y gran invalidez

En el ámbito de la incapacidad permanente y la gran invalidez, la LMMSS contempla una serie de modificaciones que, en conjunto, combinan el reforzamiento del principio de contributividad con el principio de adecuación y suficiencia de las prestaciones.

Entre las medidas orientadas a reforzar el principio de contributividad, figura el nuevo procedimiento de cálculo de la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, que se aproxima al establecido para la pensión de jubilación, previéndose la aplicación del mismo porcentaje que en esta última en función de los años de cotización, considerándose a este respecto como cotizados los años que le resten al interesado, en la fecha del hecho causante, para cumplir la edad de 65 años.

Mejorando la acción protectora dispensada hasta el momento, se establece una cuantía mínima de esta prestación: el 55 por 100 de la

[197] Se vuelve así al sistema vigente con anterioridad a la Ley 30/2005, que estableció que, en estos supuestos, procedía la declaración de la situación de incapacidad permanente revisable en el plazo de seis meses.

base mínima de cotización, considerándose además como cotizado el tiempo que le reste al interesado para cumplir la edad de 65 años.

Se reduce, además, el periodo de carencia exigida a los trabajadores menores de 31 años para el acceso a esta prestación lo que permitirá el acceso a la misma a jóvenes que habían trabajado pocos años, aunque a estas edades la incidencia de incapacidad sea reducida.

Asimismo, el procedimiento para el cálculo del complemento de gran invalidez (que incrementa la cuantía de la pensión de incapacidad, con el fin de que el inválido pueda remunerar a la persona que le atienda) se desvincula de la cuantía de la pensión de incapacidad permanente absoluta, de forma que su importe será equivalente al resultado de sumar el 45 por 100 de la base mínima de cotización vigente en el momento del hecho causante y el 30 por 100 de la última base de cotización del trabajador por la contingencia de la que derive la situación de incapacidad permanente[198]. En todo caso, la cuantía mínima de este complemento no podrá ser inferior al 45 por 100 de la pensión percibida.

Acceso a la jubilación y prolongación de la vida laboral

Una de las principales novedades la LMMSS, con origen en el Acuerdo, consiste en la modificación de la forma de cómputo del periodo mínimo de cotización para tener derecho a una pensión de jubilación en su modalidad contributiva. Se trata de un paso más en el cumplimiento de la novena recomendación del Pacto de Toledo de refuerzo de la contributividad del sistema, que avanza hacia una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas. Con anterioridad a esta Ley, la consideración en el cómputo del periodo de carencia de la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias conducía a que, en la práctica, el periodo mínimo exigido se reduzca a 12 años y medio. La LMMSS

[198] Cabe recordar que la DA novena de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia contempla una serie de nuevas prestaciones y servicios de los que se podrán beneficiar los actuales perceptores de esta prestación, a los que la Ley reconoce directamente el requisito de encontrarse en situación de dependencia. Por su parte, el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, regula la Seguridad Social de los cuidadores de personas en situación de dependencia.

mantiene en 15 años el periodo de carencia exigido, si bien sólo se tendrán en cuenta para su cálculo los días naturales efectivamente transcurridos, sin atribuir a las pagas extraordinarias días de cotización añadidos. En la práctica, ello implica un aumento del número de días de cotización exigidos, que pasan de 4.700 a 5.475. Esta medida se aplicará de manera gradual, a lo largo de seis años desde la entrada en vigor de la Ley, el 1 de enero de 2008. En el momento actual, el número de jubilaciones causadas habiendo acreditado el periodo mínimo de cotización exigido de 15 años se encuentra por debajo del 2 por 100 de las altas de jubilación de cada ejercicio.

Sobre la base de los casi cuatro años de experiencia en la aplicación de la Ley 35/2002, de Medidas para la jubilación gradual y flexible, la Ley introduce además cambios en la regulación de la jubilación anticipada y en los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral.

Jubilación anticipada: no antes de los 52 años

En efecto, se introducen modificaciones relevantes en las distintas formas de acceso a las pensiones de jubilación con anterioridad a la edad legalmente establecida que habitualmente se agrupan bajo el concepto de «jubilación anticipada»: la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación; la jubilación anticipada en los casos de cese involuntario en el trabajo cumplidos los 61 años y/ en los supuestos en que reúna la condición de mutualista antes del 1 de enero de 1967, en los que es posible el acceso a la jubilación a los 60 años.

En cuanto a la primera modalidad, se establecen ciertos límites a la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación a determinados grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, junto a otras condiciones. En primer lugar, la Ley especifica que esta posibilidad sólo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo; en segundo lugar, se llevará a cabo conforme a las previsiones de un futuro desarrollo reglamentario, que contemplará la realización previa de estudios sobre siniestralidad, penosidad y peligrosidad de las condiciones de trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral, etc. En tercer lugar, se limita a 52 años la edad a la que se puede optar a la pensión de jubilación por aplicación de estos coeficientes reductores.

Por lo que hace a las condiciones de acceso a la jubilación anticipada a partir de los 61 años por cese involuntario de la relación laboral, se introduce como novedad el cómputo de un año como máximo del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria a efectos del cómputo de los treinta años exigidos como periodo mínimo de carencia.

En lo que respecta a los coeficientes reductores de la cuantía de la pensión, tanto en la anterior como en la modalidad de jubilación anticipada de los mutualistas, se mejora la cuantía a percibir en el caso de los trabajadores que acrediten 30 años de cotización, a los que se aplicará un 7,5 por 100 de reducción de la cuantía de la pensión en vez del 8 por 100 aplicado con anterioridad, por cada año que falte al trabajador para cumplir los 65 años de edad.

Asimismo, se prevén medidas de mejora de las pensiones de jubilación anticipada causadas con anterioridad a 1 de enero de 2002 como consecuencia de despidos (disposición adicional cuarta), y la consideración como involuntaria de la extinción de la relación laboral producida en virtud de expedientes de regulación de empleo (disposición final segunda).

Mayores estímulos a la prolongación voluntaria de la vida laboral

La LMMSS profundiza en la línea ya iniciada de favorecer la *prolongación voluntaria de la vida laboral* más allá de la edad legal de jubilación, en coherencia con la décima recomendación del Pacto de Toledo. Como medida de fomento de la prolongación de la vida laboral por encima de los 65 años, en lugar de los 35 años cotizados que se exigían con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, conforme a esta última bastará haber reunido el periodo mínimo de cotización para poder beneficiarse de las mejoras en la cuantía de la pensión. A este respecto, se reconocerá al interesado un porcentaje adicional de un 2 por 100 sobre la base reguladora por año de prolongación de la actividad, elevándose a un 3 por 100 cuando se acrediten cuarenta años de cotización. Asimismo, se contempla la percepción de una cantidad a tanto alzado, cuando el pensionista tenga derecho a la pensión máxima, con el límite de la base máxima de cotización. Se trata de novedades que pueden contribuir a estimular efectivamente el alargamiento de la vida laboral a nuevos colectivos diferentes de los que se están acogiendo a estas medidas en la práctica (trabajadores con carreras de cotización completas y bases altas de cotización). La supresión del límite de la pensión máxima para

tener derecho a mejoras en la cuantía así como la eliminación del requisito de acreditar 35 años para acogerse a esta posibilidad (bastando el periodo de carencia de 15 años) pueden suponer un estímulo a la permanencia en el empleo para personas que presenten carreras de cotización incompletas —entre ellas, numerosas mujeres— o simplemente deseen mejorar la cuantía de su pensión.

Cabe recordar, que las medidas adoptadas en este ámbito complementan las abordadas en el terreno de las bonificaciones a la contratación y al mantenimiento en el empleo de trabajadores mayores a las que se ha hecho alusión en el capítulo II de esta Memoria, desde su vertiente de políticas activas. Entre otras medidas, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007 rebajó de 60 a 59 años el límite inferior de edad del trabajador para beneficiarse de las bonificaciones al mantenimiento en el empleo.

Unido a lo anterior, la Ley reproduce la previsión ya existente conforme a la que a partir de los 65 años, los trabajadores que continúen en su puesto de trabajo y cuyos empresarios sean beneficiarios de dichas bonificaciones, solo deberán cotizar por el riesgo de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (DA 20).

Requisitos más rigurosos para el acceso a la jubilación parcial

La LMMSS también afecta a la regulación de la *jubilación parcial,* estableciendo requisitos más rigurosos para el acceso a esta modalidad: 61 años de edad, antigüedad de 6 años en la empresa y acreditación de un periodo previo de cotización de 30 años. Asimismo, se aumenta la jornada mínima que deberá trabajar el jubilado parcial, pasando, con carácter general, del 85 al 75 por 100 el porcentaje máximo de reducción de la jornada habitual, salvo en el caso de que el relevista sea contratado a jornada completa y por tiempo indefinido, en cuyo caso se mantiene la reducción máxima del 85 por 100.

A su vez, se prevé que cuando, por los requerimientos específicos del trabajo realizado por el jubilado parcial el puesto de trabajo del relevista no pueda ser el mismo o similar, la base de cotización de éste último no pueda ser inferior al 65 por 100 de la base por la que venía cotizando el primero. Los supuestos concretos de éste último caso serán objeto de desarrollo reglamentario. En todo caso, se recogen normas transitorias para la implantación gradual de estas nuevas exigencias.

Paralelamente, la Ley ajusta a las anteriores previsiones la regulación del contrato a tiempo parcial y del contrato de relevo, mediante los correspondientes cambios en la redacción del artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores (disposición adicional 19).

Viudedad: nuevos requisitos y nuevos beneficiarios

Uno de los apartados en que la Ley recoge más modificaciones sobre el esquema actual —al igual que el Acuerdo del que procede— es el de *viudedad y orfandad*. Se introducen cambios para adaptar los requisitos de acceso a esta prestación en situaciones familiares cada vez más frecuentes, como la existencia de parejas de hecho o de rupturas matrimoniales (en torno al 5,5 por 100 de los matrimonios responde a segundas nupcias). A este respecto, quizá la principal novedad es el reconocimiento del derecho a la pensión de viudedad a las parejas de hecho, si bien los requisitos exigibles a estas últimas difieren de los supuestos en que existe vínculo matrimonial.

En caso de matrimonio, cuando la causa de la muerte del causante derivada de enfermedad común, no sobrevenida tras el vínculo conyugal, se añaden nuevas condiciones para acceder a esta pensión, al establecerse por primera vez la exigencia de un periodo previo de vínculo conyugal de un año de antelación (salvo que se acredite convivencia previa que, sumada a la duración del matrimonio, supere los dos años) o, alternativamente, la existencia de hijos en común. De no concurrir ninguna de esas circunstancias se concederá una nueva modalidad de prestación de viudedad, la «prestación temporal de viudedad» en cuantía igual a la pensión que le hubiera correspondido como pensión, durante dos años.

En el caso de las parejas de hecho, se requiere la acreditación, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, de una convivencia estable y notoria, continuada durante al menos 5 años e inmediata al fallecimiento del causante, además de haber acreditado la propia existencia de la pareja de hecho mediante certificación dada por alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Se introduce también, expresamente para estos supuestos, la exigencia de acreditación de dependencia económica del superviviente respecto

del causante de la pensión, para lo cual se establecen diferentes umbrales en proporción a los ingresos del sobreviviente respecto a los del hogar, en función de la existencia (50 por 100) o no (25 por 100) de hijos. Se toma en consideración, asimismo, la posible situación económica especialmente desfavorable del superviviente (inferiores al 1,5 veces el SMI, incrementado en 0,5 veces su cuantía por cada hijo), en cuyo caso también se reconoce el derecho a la pensión. Unido a lo anterior, cuando la muerte del causante se hubiera producido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (disposición adicional tercera), se reconocerá derecho a la pensión vitalicia de viudedad si se da la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que figura la convivencia durante al menos seis años y la existencia de hijos comunes.

En los supuestos de divorcio o separación judicial en que se produzca concurrencia de beneficiarios, se mantiene la norma de cálculo de la cuantía en proporción al tiempo de convivencia, si bien se garantizará que el cónyuge o pareja de hecho sobreviviente que cumpla los requisitos perciba al menos el 40 por 100 de la pensión. Los cónyuges que han dejado de serlo requieren, para tener acceso a esta prestación, tener reconocida una pensión compensatoria de acuerdo con lo establecido en el artículo 97 del Código Civil. Unido a lo anterior, se extiende a los sobrevivientes de las parejas de hecho el derecho al auxilio por defunción e introduce las modificaciones terminológicas pertinentes para dar cabida a las parejas de hecho en otros preceptos.

Por otra parte, para los casos de concurrencia de las pensiones de viudedad con las de orfandad, se establece una excepción al límite general de no superación del importe de la base reguladora del causante a favor de las pensiones de orfandad de modo que, cuando la pensión de viudedad sea del 70 por 100, la suma de las pensiones de orfandad podrá superar el 48 por 100 de la base reguladora.

Por último, la disposición adicional 30 prevé que la pensión de viudedad que hubiera correspondido al condenado por sentencia firme del homicidio doloso o de lesiones que, en aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 perdía la condición de beneficiario de su víctima salvo reconciliación, incremente las pensiones de orfandad, si las hubiese y el Régimen de Seguridad Social correspondiente lo prevea.

Desempleo

Cabe destacar en este ámbito, la mejora de la cotización durante la percepción del subsidio por desempleo para mayores de 52 años (art. 7), que aumenta hasta el 125 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento.

Incremento de las pensiones más bajas y otras mejoras de la acción protectora

La Ley contempla una multiplicidad de previsiones de mejora de la acción protectora en los niveles inferiores de la protección dispensada por el sistema, que se añaden a las ya introducidas en los últimos ejercicios en las cuantías de las pensiones mínimas. Así, se prevé la futura fijación de importes mínimos para las pensiones de incapacidad permanente total (disposición adicional 1); así como la igualdad en las prestaciones de orfandad y la fijación del objetivo de que su cuantía mínima alcance, al menos, el 33 por 100 de la cuantía del IPREM en los próximos ejercicios económicos (disposición adicional 5); el incremento del auxilio por defunción en un 50 por 100 en los próximos 5 años a razón de un 10 por 100 anual, para actualizarlo conforme al IPC a partir de ese momento (disposición adicional 10); la revalorización de las prestaciones familiares no contributivas con arreglo al IPC (disposición adicional 27); la previsión en los próximos cuatro años de subidas adicionales en el complemento para mínimos de los perceptores de pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social que formen una unidad económica unipersonal (disposición adicional 24); así como la previsión de un futuro desarrollo normativo del complemento para vivienda aplicable a las PNCs de pensionistas que vivan solos y que, por carecer de vivienda habitual propia, se encuentran en régimen de alquiler, complemento que en los últimos ejercicios venía siendo incluido en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y que, conforme a la LMMSS, deberá permitir en 5 años que esos pensionistas alcancen en renta disponible una situación equivalente a la resultante del IPREM[199] (disposición adicional 28).

[199] Según datos del IMSERSO, en diciembre de 2007 habían recibido este complemento 14.077 personas, el 3 por 100 de los perceptores de pensiones no contributivas. Para el año 2008, la LPGE establece la cuantía de este complemento de pensión en 357 euros anuales.

Se incorpora, asimismo, la consideración de la situación específica de las personas con discapacidad en varias disposiciones, incluyendo entre ellas (art. 5 y disposiciones adicionales 9 y 11) la no vigencia de los límites de edad para la percepción de las pensiones de orfandad en el caso de discapacidad igual o superior al 33 por 100 en el huérfano, así como la inclusión de diversas disposiciones relacionadas con la protección a las familias (art. 6 y disposiciones adicionales 11, 12 y 13) que se tratarán en el correspondiente apartado, entre las que destaca el compromiso de reforzar las políticas de apoyo a las familias durante los próximos ejercicios presupuestarios (disposición adicional 12).

Por último, la Ley contempla el compromiso de abordar diversos estudios y análisis por parte del Gobierno, como la evaluación de la aplicación del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, en lo tocante a la incorporación al régimen de protección social del personal becario (disposición adicional 21); un informe sobre medidas a adoptar en relación con la protección social de los sacerdotes, religiosos y religiosas de la Iglesia Católica secularizados (disposición adicional 23); la elaboración por el Gobierno de un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad (disposición adicional 25) así como la previsión de presentación anual por parte del MTAS a las Cortes antes del 30 de abril de cada año, de un informe sobre evaluación y estrategia del sistema de pensiones (disposición adicional 18), tal y como se contemplaba en el Acuerdo suscrito con los agentes sociales.

7.3. Principales magnitudes del Sistema de Seguridad Social

La ejecución presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social[200] arrojó en 2007 un superávit del 1,3 por 100 del PIB, una décima por encima del año anterior, como consecuencia de un crecimiento de los recursos no financieros del 9,2 por 100, frente a un aumento de los gastos del 8,5 por 100[201] (cuadro III-33).

[200] Datos de avance de la ejecución presupuestaria.

[201] Para el cálculo del saldo presupuestario se tienen en cuenta únicamente los recursos y gastos no financieros, quedando por tanto excluidas las variaciones de activos y pasivos financieros. Dentro de los recursos no financieros se encuentran los recursos corrientes, cuyo grueso son las cotizaciones sociales, y los recursos de capital, que recogen las variaciones de patrimonio por enajenación de inversiones reales y por transferencias de capital.

CUADRO III-33

AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin del mes de diciembre)

	Sistema de la Seguridad Social - Total		Entidades gestoras y servicios comunes		Mutuas de A.T. y E.P.	
	Millones euros	Var. 07/06, en %	Millones euros	Var. 07/06, en %	Millones euros	Var 07/06, euros
Total recursos no financieros	**116.061,4**	**9,2**	**104.452,6**	**9,0**	**11.608,7**	**10,8**
Total recursos corrientes	115.195,4	8,5	103.596,3	8,2	11.599,1	10,7
• *Cotizaciones sociales*	*102.844,1*	*8,0*	*91.605,4*	*7,7*	*11.238,7*	*10,4*
o Régimen general	75.149,9	7,7	72.585,0	8,3	2.564,9	–6,7
o Trabajadores autónomos	9.778,8	4,9	9.110,4	3,9	668,4	19,7
o Empleados de Hogar	481,1	–12,5	481,1	–12,5	0,0	—
o Otros Reg. Especiales	1.873,8	2,2	1.835,4	1,9	38,3	17,1
o Accidentes de trabajo	8.282,3	16,0	315,3	4,6	7.967,0	16,5
o Desempleados	7.278,3	9,4	7.278,3	9,4	0,0	–
• *Transferencias corrientes*	*9.262,0*	*11,5*	*9.261,4*	*11,5*	*0,5*	*184,2*
o Del Estado	*5.953,7*	*13,2*	5.953,7	13,2	*0,0*	–
o De la Seguridad Social	*3.257,2*	*6,5*	3.257,2	6,5	*0,0*	–
o OO autónomos, CCAA, empresas privadas y otros	*51,2*	*–0,6*	50,6	–1,3	*0,5*	*300,0*
• *Otros recursos corrientes*	*3.089,3*	*17,7*	*2.729,4*	*17,1*	*359,9*	*21,8*
Total recursos de capital	**866,0**	**605,1**	**856,4**	**631,4**	**9,6**	**67,4**
Total gastos no financieros	**102.102,6**	**8,5**	**91.554,6**	**8,0**	**10.548,1**	**13,9**
Total operaciones corrientes	**100.861,3**	**7,9**	**91.214,7**	**8,0**	**9.646,7**	**6,2**
• *Gastos de personal y compra de bienes y servicios*	*4.072,4*	*–0,5*	*1.926,8*	*5,2*	*2.145,6*	*–5,2*
• *Transferencias corrientes*	*96.788,9*	*8,3*	*89.287,9*	*8,1*	*7.501,0*	*10,0*
– Prestaciones contributivas	93.236,3	8,2	85.735,3	8,1	7.501,0	10,0
Pensiones	79.828,1	8,3	79.828,1	8,3	0,0	–
o Invalidez	9.753,1	9,2	9.753,1	9,2	0,0	–
o Jubilación	52.957,5	8,4	52.957,5	8,4	0,0	–
o Viudedad	15.787,4	7,5	15.787,4	7,5	0,0	–
o Orfandad	1.111,2	5,9	1.111,2	5,9	0,0	–
o A favor de familiares	219,0	5,5	219,0	5,5	0,0	–
Subsidios y otras prestaciones	9.670,9	7,5	5.572,5	4,9	4.098,3	11,2
o Incapacidad temporal	7.327,3	5,5	3.480,5	–0,7	3.846,8	11,9
o Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	1.786,0	21,0	1.743,9	18,2	42,1	–
o Otras prestaciones[1]	557,6	–4,1	348,2	4,0	209,5	–15,2
Otras transferencias corrientes[2]	3.737,4	9,3	334,7	17,6	3.402,7	8,6
– Prestaciones no contributivas	3.537,6	9,5	3.537,6	9,5	0,0	–
Pensiones de invalidez	913,1	4,9	913,1	4,9	0,0	–
Pensiones de jubilación	1.077,6	4,3	1.077,6	4,3	0,0	–
Prestaciones familiares	985,0	5,3	985,0	5,3	0,0	–
Otros subsidios y prestaciones[3]	150,8	10,2	150,8	10,2	0,0	–
Otras transferencias corrientes[4]	411,1	60,4	411,1	60,4	0,0	–
Total operaciones de capital	**1.241,3**	**120,8**	**339,9**	**–12,0**	**901,4**	**412,0**
Saldo no financiero (millones de euros)	**13.958,7**	**14,0**	**12.898,1**	**17,0**	**1.060,6**	**–13,2**
Saldo no financiero (en % del PIB)	**1,3**	**–**	**1,2**	**–**	**0,1**	**–**

1. Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.
2. Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.
3. Otras prestaciones no contributivas: prestaciones por maternidad, farmacia (recetas médicas), síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales y otras prestaciones e indemnizaciones
4. Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas y al exterior.

Fuente: MTAS. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. IGSS.

El aumento de los recursos del Sistema se debió en buena medida al dinamismo mostrado por la actividad económica y el empleo en el conjunto de 2007, que dieron lugar a un crecimiento de las cotizaciones sociales del 8,0 por 100, hasta situarse en 102.844,1 millones de euros, lo que representa el 88,6 por 100 del total de recursos no financieros. Dentro de las mismas, y en lo que respecta a las cotizaciones de trabajadores y empresarios ocupados, destaca el aumento del 7,7 por 100 en el Régimen General, y del 4,9 por 100 en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que contrasta con una caída del 12,5 por 100 en las cotizaciones correspondientes al Régimen Especial de Empleados de Hogar. Por su parte, las cotizaciones del Servicio Público de Empleo aumentaron un 9,4 por 100, correspondiendo un 56 por 100 de las mismas a cotizaciones de desempleados y, el resto, a bonificaciones al fomento de la contratación.

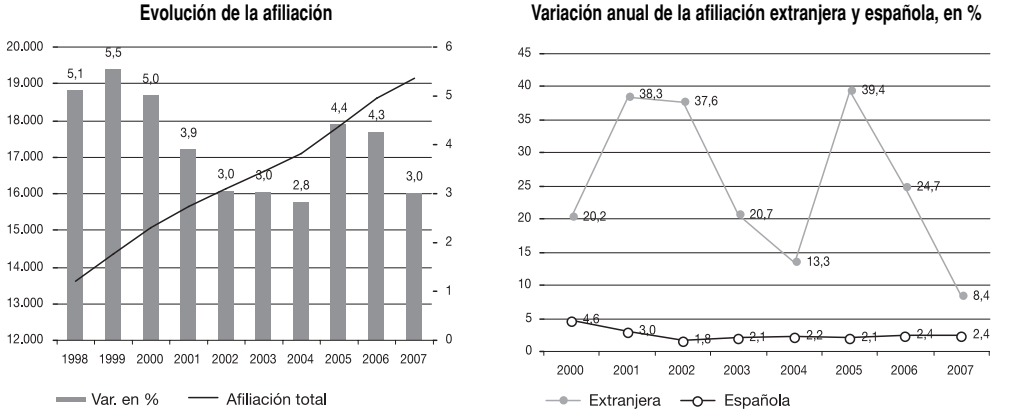
Tras las cotizaciones sociales, la principal partida de ingresos no financieros corresponde a las transferencias corrientes del Estado, que en 2007 se incrementaron el 13,2 por 100, como consecuencia fundamentalmente del aumento de la partida dirigida a financiar los complementos por mínimos de pensiones.

Afiliación a la Seguridad Social

El superávit presupuestario del Sistema de la Seguridad Social está estrechamente relacionado con la evolución del empleo y, por tanto, de la afiliación, la cual volvió a mostrar un notable dinamismo en 2007, registrando un incremento anual del 3,0 por 100 en el conjunto del año, lo que equivale a 556.000 nuevos afiliados. Esta tasa de crecimiento es, sin embargo, inferior a la de los dos años anteriores, lo que se explica por el menor avance registrado por la afiliación de extranjeros, ante la pérdida de dinamismo de aquellas actividades con una mayor presencia de estos trabajadores, como la construcción y algunos servicios, las cuales, por otra parte, son las que han sustentado el crecimiento del empleo en los últimos años (gráfico III-28). Así, la tasa de crecimiento de la afiliación extranjera pasó del 24,7 por 100 en 2006 al 8,4 por 100 en 2007, mientras que la correspondiente a la población española se mantuvo en el 2,4 por 100, situándose la tasa total en niveles similares a los de los años previos al proceso de regularización. No obstante, la afiliación muestra un perfil de desaceleración a lo largo del año, pasando de un crecimiento promedio del 3,6 por 100 en los tres primeros meses de 2007, al 2,4 por 100 en el último trimestre.

GRÁFICO III-28

AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1997-2007* (En miles de personas y en porcentaje)



* Datos referidos a medias anuales.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

A 31 de diciembre de 2007 el número total de afiliados en alta laboral a la Seguridad Social[202] se situaba en 19.195.755 personas[203], frente a las 18.770.259 de 2006, de los cuales, el

[202] El Régimen General de la Seguridad Social incluye a los funcionarios de la Administración local, los funcionarios en prácticas que aspiren a incorporarse a Cuerpos o Escalas de funcionarios que no estén sujetos al Régimen de Clases Pasivas y los altos cargos de las Administraciones públicas que no sean funcionarios, así como los funcionarios de nuevo ingreso de las comunidades autónomas; y los funcionarios transferidos a las comunidades autónomas, que ingresen voluntariamente en Cuerpos o Escalas propios de la comunidad autónoma de destino. Sin embargo, quedan fuera de este régimen los funcionarios civiles del Estado, los cuales están adscritos a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), Organismo público de la Administración del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. En 2006, el colectivo de titulares de MUFACE ascendía a 860.267, de los cuales, 656.541 eran mutualistas obligatorios en activo o asimilado, 4.040 eran mutualistas voluntarios, 44.806 eran beneficiarios con documento asimilado al de afiliación, y 154.880 eran mutualistas obligatorios jubilados.

[203] En media anual, el número total de afiliados en 2007 ascendió a 19.152.300, frente a una media de ocupación en términos de la EPA de

42,4 por 100 eran mujeres (cuadro III-34). Continuó, por tanto, reduciéndose el diferencial en términos de empleo entre hombres y mujeres, al seguir registrándose mayores crecimientos de la afiliación femenina (el 3,9 por 100) que de la masculina (el 1,1 por 100). Por grupos de edad, cabe destacar una caída del empleo entre los jóvenes de 16 a 24 años, que contrasta con una aceleración de las tasas de crecimiento de la población mayor de 55 años.

Atendiendo a los diferentes regímenes de afiliación, el mayor avance se produce en el Régimen Especial de Autónomos, que aglutina al 16,5 por 100 de la afiliación total, con un crecimiento del 3,4 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Le sigue el Régimen General, con el 2,7 por 100, donde se concentra el 76,7 por 100 de los afiliados totales. Los restantes regímenes muestran caídas en la afiliación, que van desde un retroceso en torno al 2,0 por 100 tanto en el Régimen Especial Agrario como el de los Trabajadores del Mar, hasta el 8,8 por 100 en el de Minería del Carbón y el 10,3 por 100 en el Régimen Especial de Empleados de Hogar.

20.356.000 personas. Esta diferencia entre las cifras de afiliación de la Seguridad Social y las que ofrece la EPA responde fundamentalmente a que la cobertura de ambas fuentes no es la misma. Así, en primer lugar, existe un colectivo numeroso, los funcionarios públicos, que estadísticamente no está afiliado a la Seguridad Social y que la EPA no permite identificar. En segundo lugar, los datos de la Seguridad Social recogen el número de situaciones de afiliación en alta más que el volumen de afiliados, de manera que en las situaciones de pluriactividad una misma persona puede aparecer contabilizada más de una vez. En tercer lugar, los datos de la EPA recogen tanto a los que están dados de alta en la Seguridad Social como a los que no lo están y, por tanto, se encuentran en situación irregular. En cuarto lugar, los registros de la Seguridad Social incluyen los hogares colectivos, no incluidos en la EPA, aunque la importancia numérica de la variación por este Capítulo es reducida. Por otra parte, los datos de la Seguridad Social se establecen mediante actualizaciones mensuales basadas en los partes de altas y bajas, por lo que no corresponden estrictamente hablando al número de afiliados existente en un momento dado.

CUADRO III-34

AFILIADOS EN ALTA LABORAL, 2007 (En miles y porcentaje)

Afiliados en alta laboral a 31 de diciembre de 2007	Total			Españoles			Extranjeros			
	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	% sobre afil. total
Total	**19.195,8**	**100,0**	**2,3**	**100,0**	**100,0**	**1,6**	**1.981,1**	**100,0**	**86,6**	**10,3**
Sexo										
Varones	11.065,5	57,6	1,1	9.862,7	57,3	0,2	1.202,8	60,7	8,8	10,9
Mujeres	8.130,2	42,7	3,9	7.351,9	42,7	3,5	778,3	39,3	8,3	9,6
Grupo de edad										
De 16 a 19 años	340,1	1,8	–1,6	305,7	1,8	–3,2	34,4	1,7	15,8	10,1
De 20 a 24 años	1.443,8	7,5	–2,2	1.250,6	7,3	–3,4	193,2	9,8	6,8	13,4
De 25 a 54 años	15.135,6	78,8	2,4	13.461,3	78,2	1,7	1.674,3	84,5	8,4	11,1
55 y más años	2.273,3	11,8	4,8	2.194,4	12,7	4,5	78,9	4,0	14,0	3,5
Regímenes										
Régimen General	14.719,8	76,7	2,7	13.278,8	77,1	1,9	1.441,0	72,7	10,0	9,8
R.E. Autónomos	3.157,9	16,5	3,4	2.934,3	17,0	1,6	223,6	11,3	35,8	7,1
R.E. Agrario	974,0	5,1	–2,7	814,7	4,7	–3,4	159,4	8,0	0,9	16,4
R.E. Trabajadores del Mar	66,6	0,3	–2,0	62,9	0,4	–2,5	3,7	0,2	7,3	5,5
R.E. Minería del Carbón	8,2	0,0	–8,8	7,5	0,0	–9,4	0,7	0,0	–1,5	8,1
R.E. Empleados Hogar	269,2	1,4	–10,3	116,3	0,7	2,6	152,8	7,7	–18,2	56,8
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)										
Total	**14.728,0**	**100,0**	**2,6**	**13.287,0**	**100,0**	**1,9**	**1.441,0**	**100,0**	**10,0**	**9,8**
Ingenieros y licenciados	1.167,9	7,9	7,4	1.119,5	8,4	6,9	48,4	3,4	20,3	4,1
Ingenieros técnicos. Peritos	961,4	6,5	4,8	942,6	7,1	4,5	18,8	1,3	17,4	2,0
Jefes administrativos	645,1	4,4	5,9	621,5	4,7	5,6	23,6	1,6	13,2	3,7
Ayudantes no titulados	519,8	3,5	4,9	496,5	3,7	4,5	23,3	1,6	14,8	4,5
Oficiales administrativos	1.828,5	12,4	4,9	1.749,9	13,2	4,4	78,6	5,5	16,0	4,3
Subalternos	655,9	4,5	3,2	610,5	4,6	2,2	45,4	3,2	19,7	6,9
Auxiliares administrativos	2.021,9	13,7	2,0	1.886,3	14,2	1,2	135,6	9,4	14,3	6,7
Oficiales de 1 y 2	2.971,0	20,2	2,6	2.620,7	19,7	1,4	350,3	24,3	12,3	11,8
Oficiales de 3 y especialistas	1.704,9	11,6	0,9	1.427,8	10,7	–0,9	277,1	19,2	11,6	16,3
Peones / Trabajadores > 18 años no cualificados	2.211,2	15,0	–1,6	1.773,4	13,3	–2,6	437,8	30,4	2,6	19,8
Trabajadores menores 18 años	40,4	0,3	–7,6	38,5	0,3	–8,3	1,9	0,1	11,6	4,8

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

CUADRO III-34 *(continuación)*

AFILIADOS EN ALTA LABORAL, 2007 (En miles y porcentaje)

Afiliados en alta laboral a 31 de diciembre de 2007 Rama de actividad (R. General y Minería del Carbón)	Total			Españoles			Extranjeros			
	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	% sobre afil. total
Total	**14.728,0**	**100,0**	**2,6**	**13.287,0**	**100,0**	**1,9**	**1.441,0**	**100,0**	**10,0**	**9,8**
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	**84,8**	**0,6**	**21,9**	**69,7**	**0,5**	**24,2**	**15,1**	**1,0**	**12,6**	**17,8**
Pesca y acuicultura	**1,5**	**0,0**	**3,4**	**1,4**	**0,0**	**4,8**	**0,1**	**0,0**	**–9,2**	**8,5**
Industrias extractivas	**39,3**	**0,3**	**–9,7**	**36,1**	**0,3**	**–10,7**	**3,3**	**0,2**	**3,8**	**8,3**
Industria manufacturera	**2290,0**	**15,5**	**2,9**	**2132,3**	**16,0**	**2,1**	**157,7**	**10,9**	**15,2**	**6,9**
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	352,6	2,4	5,1	317,1	2,4	3,9	35,6	2,5	16,7	10,1
Industria del papel. Artes gráficas y edición	184,5	1,3	3,2	175,3	1,3	2,6	9,3	0,6	17,3	5,0
Fabricación de productos minerales no metálicos	178,1	1,2	4,2	163,3	1,2	3,3	14,7	1,0	16,1	8,3
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria	324,7	2,2	5,8	296,1	2,2	4,5	28,5	2,0	21,1	8,8
Otras	1250,1	8,5	1,4	1180,5	8,9	0,9	69,6	4,8	11,9	5,6
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	**78,0**	**0,5**	**–1,8**	**77,0**	**0,6**	**–1,9**	**1,0**	**0,1**	**9,6**	**1,3**
Construcción	**1790,6**	**12,2**	**–3,5**	**1439,7**	**10,8**	**–4,6**	**350,9**	**24,4**	**1,4**	**19,6**
Comercio. Reparación de vehículos a motor, motocicletas y ciclomotores y art. personales y de uso doméstico	**2590,3**	**17,6**	**1,0**	**2370,5**	**17,8**	**0,1**	**219,8**	**15,3**	**11,0**	**8,5**
Venta y reparación de vehículos. Venta de combustible	326,9	2,2	3,4	304,9	2,3	2,7	21,9	1,5	14,2	6,7
Comercio al por mayor. Intermediarios	864,1	5,9	–1,8	787,3	5,9	–2,4	76,8	5,3	4,7	8,9
Comercio al por menor. Reparac. domésticas	1399,3	9,5	2,2	1278,2	9,6	1,1	121,1	8,4	14,7	8,7
Hostelería	**923,4**	**6,3**	**5,7**	**683,4**	**5,1**	**3,8**	**240,0**	**16,7**	**11,6**	**26,0**
Transporte. Almacenamiento y comunicaciones	**823,8**	**5,6**	**5,1**	**745,7**	**5,6**	**3,6**	**78,1**	**5,4**	**21,4**	**9,5**
Transporte terrestre y por tubería	429,1	2,9	0,8	380,8	2,9	–1,6	48,3	3,4	24,4	11,3
Activ.anexas a transportes. Agencias de viaje. Comunicaciones	353,4	2,4	12,2	326,1	2,5	11,8	27,3	1,9	17,0	7,7
Otras	41,3	0,3	–4,8	38,8	0,3	–5,9	2,5	0,2	14,7	6,1
Instituciones financieras y seguros	**396,7**	**2,7**	**0,6**	**388,9**	**2,9**	**0,3**	**7,8**	**0,5**	**19,1**	**2,0**
Actividades inmobiliarias y de alquiler; SS empresariales	**2098,7**	**14,2**	**2,3**	**1876,0**	**14,1**	**1,5**	**222,7**	**15,5**	**9,4**	**10,6**
Inmobiliarias. Alquileres de bienes inmuebles	240,4	1,6	–6,4	213,8	1,6	–5,5	26,6	1,8	–13,3	11,1
Activ.informáticas. I+D	221,6	1,5	19,6	209,8	1,6	18,7	11,8	0,8	36,3	5,3
Otras actividades empresariales	1636,7	11,1	1,7	1452,4	10,9	0,5	184,3	12,8	12,2	11,3
Administración pública, defensa y S. Social. Organismos extraterritoriales	**1055,2**	**7,2**	**–6,8**	**1042,5**	**7,8**	**–7,0**	**12,7**	**0,9**	**19,0**	**1,2**
Educación	**662,1**	**4,5**	**14,4**	**634,1**	**4,8**	**14,5**	**28,1**	**1,9**	**12,4**	**4,2**
Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios Sociales	**1852,7**	**12,6**	**11,7**	**1751,4**	**13,2**	**11,3**	**101,3**	**7,0**	**18,6**	**5,5**
Activ. sanitarias y veterinarias. Serv. Sociales	1176,4	8,0	20,5	1128,7	8,5	19,8	47,7	3,3	40,1	4,1
Otras	676,2	4,6	–1,0	622,7	4,7	–1,4	53,6	3,7	4,3	7,9
Hogares que emplean personal doméstico	**40,9**	**0,3**	**18,9**	**37,8**	**0,3**	**17,2**	**3,1**	**0,2**	**42,9**	**7,6**

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

El aumento de la afiliación en el RETA parece deberse en gran medida al trasvase de una parte del empleo asalariado a autónomo, centrado fundamentalmente entre los trabajadores extranjeros y en la actividad de la construcción. Por lo que respecta al régimen de Empleados de Hogar, representado mayoritariamente por trabajadores extranjeros y, más concretamente, por mujeres, en 2007 se produjo, como ya se ha señalado, una caída significativa de la afiliación, de 30.900 personas, que, no obstante, contrasta con la evolución de la ocupación en términos de la Encuesta de la Población Activa, la cual, aunque a menor ritmo que en años anteriores, continuó creciendo en 2007[204].

La afiliación muestra, en términos generales, un comportamiento acorde con la evolución de los diferentes sectores de la economía española en 2007, produciéndose en el conjunto del año una desaceleración en los ritmos de creación de empleo tanto en construcción (del 8,7 por 100 en 2006 al 3,3 por 100 en 2007) como en servicios (del 5,2 por 100 al 3,5 por 100), que contrasta con un mayor dinamismo en la industria (del 0,0 por 100 al 2,5 por 100) y una caída menos acusada en el sector agrario (del –3,0 por 100 al –1,1 por 100).

En el caso concreto de la actividad de la construcción, que hasta 2006 había liderado el crecimiento del empleo, los datos a 31 de diciembre de 2007 muestran una caída de la afiliación en el Régimen General de 65.000 personas, respecto al mismo periodo de 2006, que queda en parte compensada con un aumento de 51.000 personas en el RETA, de manera que se estaría produciendo cierto trasvase de una parte de trabajadores asalariados del sector de la construcción y de otras actividades relacionadas, como las inmobiliarias y de alquiler, al Régimen de Autónomos.

Dentro del Régimen General, entre las ramas de actividad con mayor peso, destaca el dinamismo mostrado en 2007 por las Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios sociales, así como por la industria manufacturera (cuadro III-34). Cabe resaltar también el comportamiento registrado por las actividades relacionadas con la I+D, incluidas en la rama de *Servicios empresariales,* cuya afiliación muestra el mayor cre-

[204] Según la Encuesta de Población Activa del INE, entre los años 2006 y 2007 el empleo en la rama de los hogares que emplean personal doméstico creció en 9.500 personas.

cimiento de los últimos años, triplicándose desde el año 1998, hasta situarse en diciembre de 2007 en 221.638 afiliados. Aún siendo reducido el peso de la afiliación en este tipo de servicios respecto al conjunto de las actividades relacionadas con la I+D+i, el importante crecimiento que muestra contribuye a explicar los avances producidos en materia de I+D+i en España en los últimos años, a pesar del retraso que persiste todavía respecto a la media europea[205], y en cierta medida con las mejoras en el régimen jurídico del personal investigador en formación, al haberse extendido los beneficios del sistema de la Seguridad Social a los becarios, bajo determinadas circunstancias[206].

Afiliación de extranjeros

A pesar de la moderación en el ritmo de crecimiento de la afiliación extranjera, que como ya se ha señalado, se desaceleró hasta el 8,4 por 100, su participación sobre el empleo total continuó aumentando, situándose en 2007 en el 10,3 por 100 (gráfico III-29).

A 31 de diciembre de 2007, la afiliación extranjera ascendía a 1.981.106 personas, de las cuales, el 61 por 100 eran varones, y el 85 por 100 tenía edades comprendidas entre los 25 y los 54 años, habiéndose producido un notable avance de la afiliación entre los mayores de 55 años y los menores de 20 (cuadro III-35).

Una tercera parte de los trabajadores extranjeros proceden de la Unión Europea, porcentaje que aumenta notablemente respecto al año anterior como consecuencia de la incorporación en 2007 de Bulgaria y Rumanía. De hecho, los trabajadores procedentes de estos dos países representaban a 31 de diciembre de 2007 el 42,0 por 100 de la afiliación total comunitaria, a pesar de la moratoria de dos años para la plena aplicación de la libre circulación de trabajadores búlgaros y rumanos. Por su parte, entre los trabajadores no comunitarios, los procedentes de Marruecos, Ecuador y Colombia suponen el 50,1 por 100 del total.

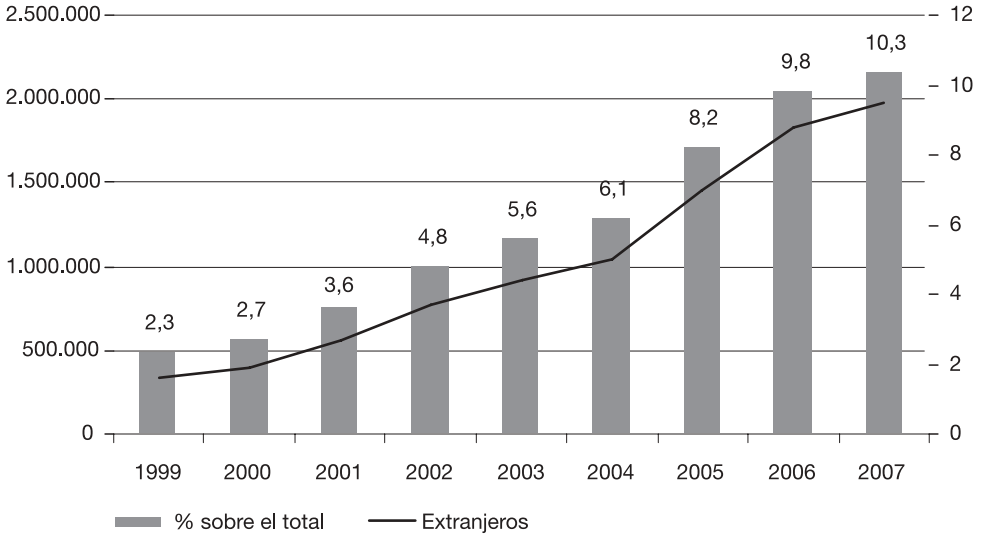
La mayor parte de la afiliación extranjera se concentra en el Régimen General (el 72,7 por 100) y en el de Autónomos (el 11,3 por

[205] Véase el epígrafe 3.7 de esta Memoria sobre Investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

[206] En base al Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del becario de investigación y, posteriormente, y del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación.

GRÁFICO III-29

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS EXTRANJEROS EN ALTA LABORAL Y PARTICIPACIÓN SOBRE LA AFILIACIÓN TOTAL, 1999-2007* (En número y porcentaje)



* Datos referidos a medias anuales.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

100), porcentajes ligeramente inferiores a los correspondientes a los trabajadores españoles, aunque con tasas de crecimiento anuales muy superiores, sobre todo en el caso del RETA, donde la afiliación extranjera crece un 35,8 por 100, frente al 1,6 por 100 que aumenta la española. Por su parte, se aprecia un mayor porcentaje de trabajadores extranjeros, fundamentalmente no comunitarios, en los regímenes especiales Agrario y de Empleados de Hogar, siendo muy parecidos en los regímenes de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón. Dentro del Régimen General y del RETA, la afiliación extranjera se concentra fundamentalmente en las ramas de actividad de hostelería, construcción y actividades inmobiliarias y de alquiler.

La afiliación por grupos de cotización muestra cómo cerca de un tercio de la afiliación extranjera (el 30,4 por 100) ocupa las categorías laborales más bajas, correspondientes a peones o trabajadores mayores de 18 años no cualificados, frente al 13,3 por 100 de los

españoles, representando los oficiales de 1.ª y 2.ª, y de 3.ª y especialistas el 43,5 por 100 de los extranjeros en alta laboral y el 30,5 por 100 de los españoles. Por su parte, el porcentaje de trabajadores en grupos de cotización superiores (ingenieros y licenciados, ingenieros técnicos y peritos, y jefes administrativos) asciende al 19 por 100 entre los españoles, frente a únicamente el 6 por 100 entre los extranjeros.

Evolución del gasto

Los gastos no financieros del Sistema de la Seguridad Social aumentaron, como ya se ha señalado, un 8,5 por 100 en 2007 (cuadro III-34), impulsados fundamentalmente por el aumento de las prestaciones contributivas, que aportaron 7,5 puntos al crecimiento del gasto total. Dentro de estas, el gasto en pensiones creció un 8,3 por 100, debido, entre otros factores, a la revalorización prevista para mantener el poder adquisitivo de los pensionistas y la compensación correspondiente a la desviación del IPC del mes de noviembre de 2007, al aumento del número de preceptores y a las mejoras adicionales en las pensiones más bajas del Sistema, entre las que se encuentran las del SOVI y las pensiones mínimas.

Dentro de la partida de subsidios y otras prestaciones contributivas, destaca el aumento del 21,0 por 100 del gasto en prestaciones por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y lactancia natural, en el contexto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que introduce, entre otras medidas en el ámbito de la Seguridad Social, nuevas prestaciones como las de permiso por paternidad y de riesgo durante la lactancia, un nuevo subsidio por maternidad para las trabajadoras que no reúnan el periodo de cotización mínima para acceder a la prestación por maternidad, o el reconocimiento del subsidio de maternidad y el permiso de paternidad a los trabajadores autónomos.

Prestaciones no contributivas

Por su parte, las prestaciones no contributivas aumentaron un 9,5 por 100, y dentro de las mismas, la principal partida de gasto, las pensiones de jubilación, crecieron un 4,3 por 100, mientras que las de invalidez lo hicieron un 4,9 por 100, y un 5,3 por 100 las prestaciones familiares. Cabe destacar el importante avance registrado por la partida presupuestaria de prestaciones familiares[207], superior al de

[207] Véase el epígrafe 7.6 de esta Memoria, sobre La protección a las familias.

años anteriores, como consecuencia de la inclusión en 2007 de la prestación de maternidad no contributiva creada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de la prestación no contributiva por el nacimiento o adopción de hijos[208], para el caso de aquellas familias que no puedan beneficiarse de la ayuda por la vía fiscal a través de la deducción en la cuota del IRPF[209].

Situación del Fondo de Reserva

El favorable resultado del Sistema de la Seguridad Social en 2007 permitió un nuevo incremento de la dotación al Fondo de Reserva, en cumplimiento de los compromisos asumidos del Pacto de Toledo (Recomendación segunda) y la revisión del mismo aprobada por el Congreso de los Diputados a finales de 2003, así como de los acuerdos en materia de protección social suscritos con los agentes sociales. De este modo, a 31 de diciembre de 2007, el Fondo total ascendía a 45.716 millones de euros, un 27,4 por 100 más que el año anterior, equivalente al 4,35 por 100 del PIB, así como a trece puntos de cotización al total del Sistema y al abono de más de ocho meses de la nómina de pensiones (cuadro III-35).

En 2007 se presentó el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que fue dictaminado por el CES[210], y que modifica sustancialmente la normativa actual del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, viniendo a derogar la Ley 28/2003, de 29 de septiembre[211]. El Anteproyecto, introducía diferentes cambios sobre la regulación de la disposición de los activos del Fondo y, de manera sustancial, sobre la superación del límite de inversión exclusiva en títulos emitidos por personas jurídicas públicas, así como sobre los criterios de inversión de los referidos activos. Además, modifica el sistema de gestión del FRS, destacando el fortalecimiento del órgano de participación de los interlocutores sociales y reforzándose las obligaciones de información a las Cortes Generales.

---

[208] Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción.

[209] Véase Dictamen del CES 9/2007.

[210] Dictamen del CES 5/2007, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

[211] La tramitación del Proyecto de Ley quedó en suspenso al cierre de la legislatura.

CUADRO III-35

SITUACIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(Millones de euros)

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	**Millones de euros**
Dotación por año	
2000	601,01
2001	1.803,05
2002	3.575,00
2003	5.493,86
2004	6.700,00
2005	7.000,00
2006	7.500,00
2007	8.300,00
Total dotaciones	40.972,92
Excedentes de Mutuas de Accidentes de Enfermedades	177,18
Rendimientos netos generados a 31 de diciembre de 2007	4.565,89
Total Fondo (31/12/2007)	**45.715,99**

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe del Fondo de Reserva a 31 de diciembre de 2007*.

7.4. Envejecimiento y jubilación

7.4.1. **Envejecimiento y pensiones**

Las prestaciones contributivas y, dentro de ellas, las pensiones, configuran la partida de gasto que más recursos absorbe del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social, especialmente aquellas relacionadas con el envejecimiento, como son las pensiones de jubilación y las de viudedad. Junto a ellas, se encuentran las prestaciones no contributivas del Sistema, financiadas íntegramente a través de impuestos, y cuyo objetivo es cubrir el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez a aquellas personas que no han podido tener acceso a la esfera contributiva, careciendo de los medios económicos suficientes. En 2007 el número de beneficiarios de pensiones no contributivas se situaba en 474.807 personas, de las cuales el 57,2 por 100 eran perceptores de pensiones de jubilación. Existen otro tipo de prestaciones no contributivas como son las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez, que cubren a 24.282 personas, y las prestaciones establecidas en la Ley de Integración social de los

CUADRO III-36

PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE

(En porcentaje y euros mensuales)

Pensiones contributivas		2006	2007	Variaciones, en %		
				Promedio anual 00/05	2005-2006	2006-2007
Total	Miles pensiones	8.165,34	8.273,94	1,0	2,3	1,3
	Importe medio en euros	*641,86*	*673,69*	*5,4*	*5,3*	*5,0*
Incapacidad permanente	Miles pensiones	859,78	888,78	1,0	3,2	3,4
	Importe medio en euros	*731,55*	*760,71*	*5,5*	*4,5*	*4,0*
Jubilación	Miles pensiones	4.809,30	4.863,26	0,8	2,8	1,1
	Importe medio en euros	*722,71*	*760,00*	*5,1*	*5,3*	*5,2*
Viudedad	Miles pensiones	2.196,93	2.225,50	1,5	1,4	1,3
	Importe medio en euros	*476,70*	*498,30*	*6,5*	*4,7*	*4,5*
Orfandad	Miles pensiones	260,20	258,12	0,3	–1,0	–0,8
	Importe medio en euros	*285,87*	*300,92*	*6,1*	*6,7*	*5,3*
Favor familiar	Miles pensiones	39,12	38,28	–2,0	–2,4	–2,1
	Importe medio en euros	*374,57*	*398,24*	*7,3*	*7,1*	*6,3*

Nota: Datos en media anual.

Fuente: MTAS. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

minusválidos (LISMI)[212], cuyos beneficiarios ascienden a 48.877 personas.

En el ámbito contributivo, el número de pensiones se incrementó en 2007 un 1,3 por 100, hasta alcanzar un total de 8,3 millones, de las cuales, el 85,7 por 100 estaban relacionadas con el envejecimiento, correspondiendo el 58,8 por 100 a pensiones de jubilación y el 26,9 por 100 a viudedad. Le siguen en importancia las pensiones de incapacidad permanente, que suponen el 10,7 por 100, y a cierta distancia las de orfandad, con el 3,1 por 100 y las de favor familiar, con el 0,5 por 100 (cuadro III-36).

La distribución por sexo es bastante similar en el conjunto de los beneficiarios de pensiones contributivas, habiendo un 51,3 por 100 de

[212] Las pensiones de la LISMI están destinadas a la protección de las personas con discapacidad que por no desarrollar actividad laboral quedan fuera del ámbito de la Seguridad Social.

mujeres frente a un 48,7 por 100 de hombres. Sin embargo, atendiendo a las diferentes clases de pensiones, se observa que mientras que en el caso de las mujeres más de la mitad de las perceptoras reciben pensiones de viudedad, orfandad o a favor de familiares, entre los hombres son mayoritarias las pensiones de jubilación e incapacidad. El menor porcentaje de mujeres que perciben pensiones sustitutivas de las rentas del trabajo, esto es, de jubilación e incapacidad, responde a su tardía incorporación al mercado de trabajo. Esto explica también que haya un mayor porcentaje de mujeres perceptoras de pensiones de viudedad (el 93 por 100 del total), junto a la diferencia en la esperanza de vida entre hombres y mujeres, favorable a estas últimas.

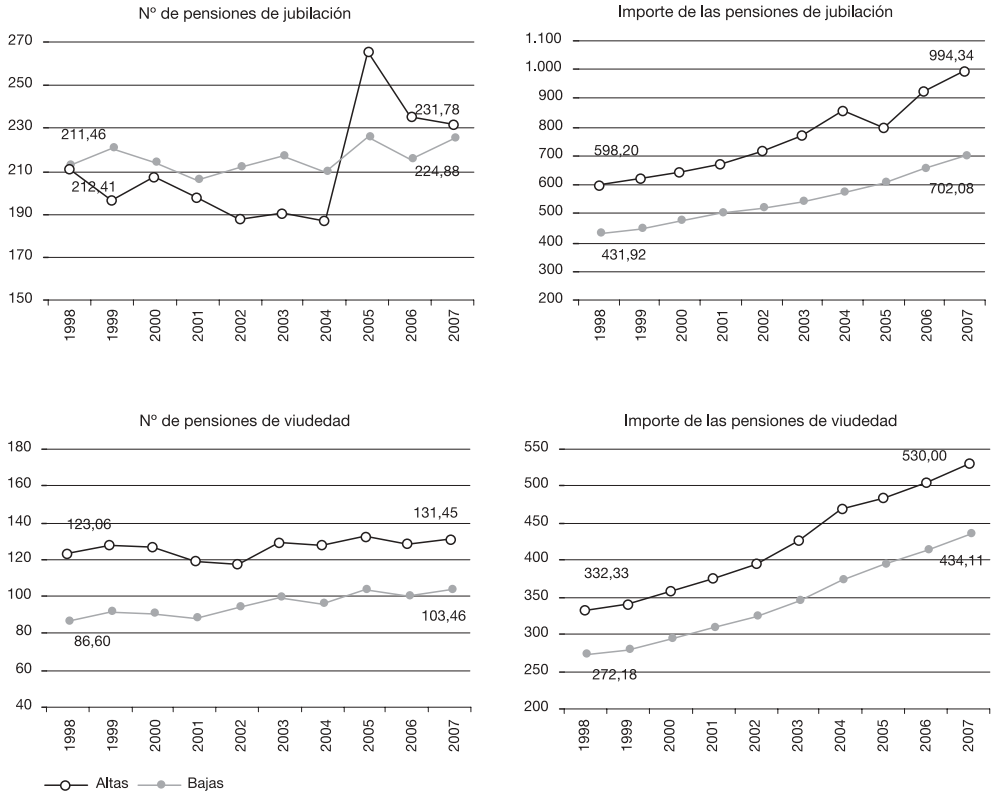
Las pensiones que más se incrementaron en 2007 fueron las de incapacidad permanente, con una tasa anual del 3,4 por 100, por encima de la media de los años anteriores. Por su parte, las pensiones de viudedad aumentaron un 1,3 por 100, en línea con los avances de los años anteriores, manteniéndose prácticamente constante la diferencia entre altas y bajas a lo largo de los últimos años. De cara a 2008, es previsible que aumente dicha diferencia, como consecuencia del reconocimiento de las nuevas pensiones de viudedad contempladas en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, en base a las nuevas realidades sociales y familiares.

En cuanto a las pensiones de jubilación, el incremento fue del 1,1 por 100 en 2007, porcentaje que aunque se sitúa por debajo del 2,8 por 100 registrado el año anterior, supera el avance del periodo 2000-2005, en el que la tasa anual media fue del 0,8 por 100, debido a que entre los años 2001 y 2004 alcanzaron la edad de jubilación las personas nacidas durante la Guerra Civil. De esta manera, hasta el año 2005, en el que las altas aumentaron considerablemente como consecuencia del mayor número de nacimientos registrados tras la Guerra, el número de bajas superó al de las altas (gráfico III-30). En 2007, la diferencia entre altas y bajas de jubilación volvió a reducirse, al producirse una caída de las altas del 1,4 por 100 frente a un aumento de las bajas del 4,2 por 100.

En lo que respecta al importe de las pensiones contributivas, la media se situó en 2007 en 673,69 euros mensuales, lo que supone un incremento del 5,0 por 100 respecto al año anterior, correspondiéndole a las altas una cuantía de 791,70 euros, frente a los 611,55 euros de las bajas. La diferencia monetaria entre las altas y las bajas es cre-

GRÁFICO III-30

EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES MEDIAS DE JUBILACIÓN Y VIUDEDAD, 1998-2007 (En número de pensiones y euros mensuales)



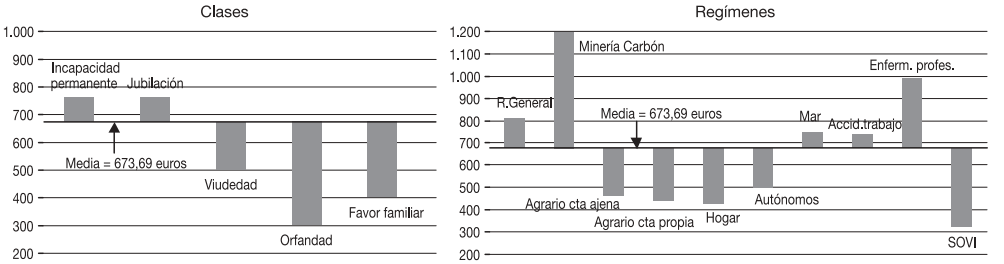
Fuente: MTAS. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

ciente en el tiempo y responde fundamentalmente a los cambios socioeconómicos de la sociedad española, relacionados con el tejido productivo de la economía, la estructura ocupacional y los niveles formativos de los trabajadores, que han llevado a que las bases reguladoras de las altas recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejores de pensiones que afectan a las bajas.

Atendiendo a las diferentes clases de pensiones contributivas, los mayores aumentos de las cuantías se produjeron en las pensiones más

GRÁFICO III-31

IMPORTE MEDIO DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN (En euros al mes)



Fuente: MTAS. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

bajas, es decir, las de favor familiar y las de orfandad, con subidas del 6,3 por 100 y del 5,3 por 100, respectivamente. Las siguientes que más crecieron fueron las pensiones de jubilación (el 5,2 por 100), las de viudedad (el 4,5 por 100) y las de incapacidad permanente (el 4,0 por 100).

En términos nominales, los importes más elevados corresponden a las pensiones de incapacidad permanente y de jubilación, con 760,71 euros y 760,00 euros mensuales, respectivamente, situándose ambas por encima de la pensión media, que como ya se ha señalado, en 2007 se situaba en 673,69 euros al mes (gráfico III-31). A continuación se encuentra la pensión de viudedad, con 498,30 euros mensuales, representando tanto las de orfandad como las de favor familiar alrededor de la mitad de la pensión media, con 300,92 y 398,24 euros al mes, respectivamente.

Por regímenes de la Seguridad Social, las pensiones más elevadas respecto a la media corresponden al Régimen Especial de la Minería del Carbón y de enfermedades profesionales, si bien su importancia en términos de número de beneficiarios es muy reducida, suponiendo entre ambos grupos el 1,4 por 100 del total. A continuación se sitúa la pensión del Régimen General, que con 807,66 euros mensuales, superaba en 2007 en un 20,0 por 100 la pensión media, aglutinando, además, al mayor porcentaje de perceptores (el 57,4 por 100 del total). El siguiente régimen con mayor proporción de beneficiarios es

el de Autónomos (el 12,4 por 100 del total), a los cuales les corresponde una pensión media de 496,07 euros mensuales.

En el año 2007, el 26,8 por 100 de las pensiones en vigor percibían complementos a mínimos, al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada en 2007 en 6.495,29 euros al año para los pensionistas sin cónyuge a cargo. Este porcentaje se situaba en el 20,3 por 100 para el Régimen General del Sistema de la Seguridad Social, siendo el Régimen Especial de Empleados de Hogar el que recogía un mayor porcentaje de pensionistas con complementos a mínimos (el 55,3 por 100 del total), al cotizar por la base mínima y tener, en términos generales, un número reducido de años cotizados. Por su parte, el porcentaje de pensiones en cuantías mínimas en el Régimen Especial de Autónomos ha tendido a disminuir en los últimos años, representando actualmente el 36 por 100 del total, tras haberse establecido bases de cotización superiores a la mínima en determinados supuestos.

Importe de las pensiones en vigor

La evolución del importe de las pensiones en vigor responde al incremento de la pensión inicial de los nuevos beneficiarios, al aumento de los complementos a mínimos y al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones a través de su revalorización en función de la evolución del IPC. Cabe señalar al respecto que la política llevada a cabo en los últimos años de subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general ha supuesto un incremento del gasto en complementos a mínimos en la medida en que ha propiciado el aumento de la proporción de altas que requieren garantía de mínimo respecto al total.

El gasto total asociado a los complementos a mínimos se incrementó en 2007 un 9,0 por 100, lo que supone el mayor aumento de todos los conceptos que conforman el importe de las pensiones en vigor (cuadro III-37). De este modo, su participación sobre el gasto total en pensiones siguió aumentando, hasta situarse en el 6,5 por 100, porcentaje que en el caso de las pensiones de viudedad asciende al 12,3 por 100 y en el de las de jubilación se reduce hasta el 5,71 por 100. La financiación del complemento a mínimos correspondió en un 65,8 por 100 a cotizaciones sociales y en un 34,2 por 100 a aportación del Estado, manteniéndose la tendencia de incremento paulatino de la aportación del Estado, con el objetivo de dar cumplimiento a la recomendación del Pacto de Toledo en lo referente a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social.

CUADRO III-37

DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR (Millones de euros y porcentaje)

Clases	2006			2007		
	Millones euros	Estructura %	Var. 05/06 %	Millones euros	Estructura %	Var. 06/07 %
Total						
P. Inicial	3.282,87	61,7	7,7	3.554,32	62,6	8,3
Revalorizaciones	1.698,09	31,9	6,0	1.757,20	30,9	3,5
Compl. mínimos	340,11	6,4	11,7	370,83	6,5	9,0
Total	5.321,07	100,0	7,4	5.682,35	100,0	6,8
Jubilación						
P.Inicial	2.284,69	64,8	7,6	2.483,34	65,8	8,7
Revalorizaciones	1.043,14	29,6	6,1	1.077,52	28,5	3,3
Compl. mínimos	198,65	5,6	12,8	215,78	5,7	8,6
Total	3.526,48	100,0	7,4	3.776,64	100,0	7,1
Viudedad						
P. Inicial	452,85	42,8	6,8	484,03	43,2	6,9
Revalorizaciones	479,79	45,3	5,9	500,06	44,6	4,2
Compl. mínimos	126,18	11,9	9,4	137,46	12,3	8,9
Total	**1.058,82**	**100,0**	**6,7**	**1.121,55**	**100,0**	**5,9**

Nota: Nómina del mes de diciembre.

Fuente: MTAS. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social 2008.

El siguiente concepto que más crece en 2007 es el correspondiente a la pensión inicial de los nuevos pensionistas, que con un avance del 8,3 por 100, aumenta su participación sobre el gasto total hasta el 62,6 por 100. Finalmente, el gasto relativo a las revalorizaciones de las pensiones se incrementó en 2007 un 3,5 por 100, con una participación del 30,9 por 100 sobre el gasto total. En el caso de las pensiones de viudedad, este porcentaje asciende al 44,6 por 100, mientras que en las de jubilación se sitúa en el 28,5 por 100.

Pensiones e inflación

Con el fin de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones[213], en el año 2007 su cuantía se revalorizó un 2,6 por 100, como consecuencia de la evolución prevista del IPC entre los

[213] La Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática en función de la evolución del IPC.

meses de noviembre de 2006 y 2007 del 2,0 por 100, y la desviación del 0,6 por 100 entre el IPC previsto para 2006 y el IPC real. Para 2008, el porcentaje de revalorización aumenta hasta el 4,1 por 100, en la medida en que la desviación del IPC previsto para 2007 y el real fue del 2,1 por 100. Para las pensiones mínimas el incremento es superior, en línea con la política llevada a cabo en los últimos años de mejora adicional de estas pensiones, siendo del 6,6 por 100 para aquellas con cónyuge a cargo, el 5,1 por 100 para las que no lo tienen, el 3,0 por 100 para las pensiones SOVI y el 22,72 por 100 para las pensiones de viudedad con cargas familiares.

Las oscilaciones entre un año y otro ponen de manifiesto el hecho de que la revalorización de las pensiones sea el efecto que condiciona en mayor medida el crecimiento del gasto en pensiones, y por tanto, del gasto total del Sistema de la Seguridad Social. En este sentido, la evolución alcista de la inflación desde el último trimestre de 2007, en el contexto de fuerte aumento del precio de las materias primas y de los alimentos en los mercados internacionales, supone un coste importante para el conjunto del sistema, siendo necesario un mayor control sobre la evolución del IPC, así como un mayor ajuste entre el IPC previsto y el real.

7.4.2. **La transición a la jubilación**

Todos los países de la Unión Europea se encuentran comprometidos con el objetivo de favorecer la prolongación de la vida laboral y el envejecimiento activo en el contexto de la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, complementada por el método Abierto de Coordinación (MAC) en protección social. Son también objetivos contemplados por el PNR español, que incluye como medidas en este ámbito la simplificación de las modalidades de jubilación anticipada, así como el mantenimiento de los programas de apoyo a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años.

En cualquier caso, hay que partir de que la situación comparada de España no es especialmente desfavorable en este ámbito. La edad efectiva de las altas iniciales en pensión de jubilación en España aumenta año a año, situándose en la actualidad en los 63 años (62,9 H/63M), uno de los promedios más elevados en el contexto europeo comparado (en Francia 60,4 H/62,1M); en Italia 59,7; en Reino Unido 62,3, etc.). Pocos paí-

ses registran edades de entrada en jubilación más elevadas, entre ellos Suecia (64,7) y algunos de los países de la última ampliación como Eslovenia (63,2). También la duración media de la vida laboral anterior a la jubilación es de las más largas de la Unión Europea: 38 años (40,3H/30,4M) frente a los 34 en Francia, 32,1 en Italia o 35 en Reino Unido[214]. Y la tasa de empleo de las personas de entre 55 y 64 años coincidía en 2006 exactamente con la media de la UE-27 (43,6) media que en el caso de los hombres españoles (60,5 por 100) era muy superior a la del resto de europeos (52,8) siendo también amplia, pero de signo contrario, la distancia que separa la correspondiente tasa de las mujeres españolas de esta edad (28,2 por 100) y las europeas (34,9 por 100).

Sin embargo, el envejecimiento de la población, que a medio y largo plazo será especialmente acusado en el caso de España, el elevado peso de las jubilaciones anticipadas en el total de altas en jubilación y el todavía incipiente predicamento que parecen surtir las medidas adoptadas hasta el momento fomentando la prolongación voluntaria de la vida laboral, apuntan a la necesidad de no perder de vista el objetivo de retención y activación de los trabajadores de más edad.

A las razones anteriores, se añade la circunstancia de que la salida efectiva del mercado laboral se produce en numerosas ocasiones con bastante antelación al alta en jubilación, matiz que debe ser tenido en cuenta a la hora de interpretar la comparativamente elevada edad media de las altas de jubilación en España. De hecho, según explotaciones recientes a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales del MTAS, la situación predominante en los casos de nuevas altas en jubilación anticipada suele ser la percepción del desempleo. Del mismo modo, se observa que cada vez es mayor el número de individuos que jubilándose a los 65 años tuvieron una prestación de desempleo en el año anterior o el mismo año que se les reconoció la pensión de jubilación[215]. Ello estaría indicando una creciente utilización de la prestación por desempleo como «colchón de tránsito» hacia la jubilación anticipada y ordinaria, lo que amplía la perspectiva de análisis sobre los efectos de las retiradas anticipadas no sólo en el propio sistema de pensiones sino en el sistema de protección social en su conjunto.

---

[214] Comisión Europea, *Current and prospective theoretical pension replacement rates,* Report by the indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC) May 19th 2006.

[215] MTAS, Colección informes y estudios, «La muestra continua de vidas laborales», págs. 141 a 160, 2006.

CUADRO III-38

NÚMERO DE ALTAS DE JUBILACIÓN, TOTAL SISTEMA

Clases	2003		2004		2005		2006		2007	
Edad	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Jubilación anticipada	**76.292**	**43,83**	**86.265**	**49,58**	**89.667**	**42,00**	**98.350**	**46,47**	**96.040**	**44,83**
– Con coeficiente reductor	57.228	32,87	58.740	33,76	57.609	26,98	59.655	28,18	55.643	25,97
≤60	30.504	17,52	28.767	16,54	27.727	12,99	25.588	12,09	21.922	10,23
61	6.419	3,69	7.850	4,51	8.145	3,81	9.217	4,35	8.620	4,02
62	7.226	4,15	7.098	4,08	8.058	3,77	8.964	4,24	8.544	3,99
63	8.171	4,69	7.273	4,18	7.190	3,37	8.789	4,15	8.469	3,95
64	4.908	2,82	7.752	4,46	6.489	3,04	7.097	3,35	8.088	3,78
– Sin coeficiente reductor	3.398	1,95	4.491	2,58	4.943	2,32	4.834	2,28	4.851	2,26
– Especial a los 64 años	4.799	2,76	7.294	4,19	6.187	2,90	6.052	2,86	6.564	3,06
– Parcial	10.867	6,24	15.740	9,05	20.928	9,80	27.809	13,14	28.982	13,53
Jubilación ≥ 65 años	**97.788**	**56,17**	**87.710**	**50,42**	**123.839**	**58,00**	**113.311**	**53,53**	**118.183**	**55,17**
Total jubilaciones no SOVI	**174.080**	**100,00**	**173.975**	**100,00**	**213.506**	**100,00**	**211.661**	**100,00**	**214.223**	**100,00**
Jubilación SOVI	**16.494**	**—**	**13.129**		**51.764**		**23.468**		**17.561**	
Total jubilación	**190.574**	**—**	**187.104**		**262.270**		**235.129**		**231.784**	

Fuente: INSS.

Atendiendo ya a las altas en jubilación en función de la modalidad, las jubilaciones anticipadas han reflejado por primera vez en varios años un ligero descenso (del 2,3 por 100) con respecto a 2006. Esta disminución refleja el menor volumen de jubilaciones anticipadas con coeficiente reductor, que pasan de representar el 28 al 26 por 100 del total, puesto que las demás modalidades han seguido aumentando.

Particular atención merece la modalidad de jubilación parcial, que ha ido adquiriendo un peso creciente desde la aprobación de la Ley 35/2002, de Medidas para la jubilación gradual y flexible, habiendo pasado de representar el 4 por 100 en 2002 al 13,5 por 100 del total de altas en jubilación en 2007[216]. Algunas desviaciones en la práctica de la utilización de esta figura en situaciones para las que no estaba prevista han podido contribuir a ese incremento, lo que llevó a adoptar las reformas normativas ya expuestas, entre las que destaca la ampliación de la jornada mínima a realizar por el jubilado parcial, a la que se acogían la gran mayoría de los beneficiarios de esta modalidad. Hay que tener en cuenta, además, que la cuantía media de la jubilación parcial es de las más elevadas. En el Régimen general ascendía en 2007 a 1.390 euros/mes, frente a los 1.209 euros/mes de la pensión media del total de jubilaciones anticipadas y los 1.239,8 euros/mes de pensión media de los jubilados a la edad de 65 años o más. Tendrá interés, en ulteriores ediciones de esta Memoria, la evolución de esta modalidad a partir de los cambios introducidos en su regulación por la Ley 40/2007.

Por otro lado, parece que a partir de mediados de 2007 se registra un aumento de afiliados mayores de 65 años, lo que apuntaría a una creciente acogida a los estímulos a la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años[217] aunque, en términos de incidencia sobre el total de población de esas edades, siga tratándose de una

[216] No obstante, hay que tener en cuenta que la jubilación anticipada con coeficientes reductores y la modalidad de jubilación parcial no son estrictamente comparables al responder a realidades muy distintas. Baste recordar que, a diferencia de la primera, la modalidad de jubilación parcial tiene su origen en un acuerdo entre la empresa y el trabajador, requiriendo la suscripción de un contrato de relevo.

[217] Llama la atención, a este respecto, que el INEM no ofrezca información sobre contratos registrados bonificados por razón de la edad del trabajador, con mayor desagregación por edad que la de «mayores de 45 años», lo que dificulta conocer el grado de acogida de las bonificaciones en el mantenimiento en el empleo indefinido de mayores de 59 años.

opción todavía minoritaria[218]. No es habitual, desde luego, entre trabajadores pertenecientes a profesiones manuales, cuyo desempeño es muy sensible al deterioro físico. Se trata más bien de un fenómeno muy restringido a una serie de ocupaciones y profesiones que requieren elevada cualificación, con una importante presencia de autónomos, aunque hay que tener en cuenta que estos colectivos de profesionales tenderán a aumentar en el futuro, por efecto del incremento del nivel educativo de los nuevos profesionales. Al margen de los impedimentos reales que puedan existir en algunos casos para la continuidad de la actividad laboral, existen también condicionantes culturales difíciles de superar respecto al trabajo de las personas de cierta edad. De ahí el interés que reviste la difusión de buenas prácticas en el terreno de la gestión del factor edad, la retención del talento y el fomento de la permanencia voluntaria de los trabajadores mayores en las empresas[219].

7.4.3. **La previsión social complementaria**

Conforme a las estimaciones más recientes[220], en el año 2007, la previsión social complementaria ha continuado aumentando, si bien a un ritmo más contenido que en años anteriores: el número de cuentas de partícipes de planes de pensiones creció el 5 por 100, situándose ya el volumen total de cuentas de partícipes por encima de los diez millones (cuadro III-39).

Atendiendo a la modalidad de los planes de pensiones, durante los últimos años se había venido constatando un mayor crecimiento del sistema de planes individuales por encima del sistema de empleo, a medida que se iba culminando el proceso de exteriorización de compromisos por pensiones. En 2007 se ha podido observar un cambio significativo en la serie, al haberse registrado un mayor crecimiento del número de partícipes en planes del sistema de empleo (7,3 por 100), a los que cabe

[218] A finales de 2007, se registraban 108.692 personas mayores de 65 años afiliadas a la Seguridad Social, el 1,4 por 100 de la población a partir de esa edad.

[219] En el ámbito de la investigación comparada existen estudios recientes al respecto de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, p.ej. *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU 15*, 2006 y *El factor edad en las empresas europeas*, 2007.

[220] Avance del Informe 2007. Datos facilitados por la Dirección General de Seguros, Seguros y Fondos de Pensiones a fecha de 23.05.2008.

CUADRO III-39

NÚMERO DE PLANES INSCRITOS Y NÚMERO DE PARTÍCIPES, 2002-2007

Planes de pensiones	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Planes de empleo						
N.º de planes inscritos	1.683	1.787	1.860	1.884	1.913	
Partícipes	647.316	711.561	1.263.643	1.795.803	1.721.944	1.848.438
Planes Asociados						
N.º de planes inscritos	240	243	242	240	234	
Partícipes	122.142	133.942	107.355	91.709	92.418	96.656
Planes Individuales						
N.º de planes inscritos	852	918	1.018	1.092	1.142	
Partícipes	5.735.686	6.339.518	6.931.740	7.561.610	8.309.859	8.342.153
Total						
N.º de planes inscritos	2.775	2.948	3.120	3.216	3.289	
Partícipes	6.505.144	7.185.021	8.302.738	9.449.122	10.124.221	10.288.247

Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Planes y Fondos de Pensiones: *Informe Estadístico, 2006.* Datos de 2007: Avance proporcionado por la DGS a 23 de mayo.

atribuir la mayor parte del crecimiento del año. También han aumentado, aunque en menor medida, los planes asociados (5,7 por 100). En cambio, apenas es apreciable el crecimiento experimentado por el número de partícipes del sistema individual (0,4 por 100). Para verificar si este cambio responde a circunstancias coyunturales o se ha producido un cambio de tendencia, habrá que prestar atención a la evolución de estas magnitudes en el próximo y en años sucesivos.

La mayor parte de las personas que son partícipes de un plan de pensiones, lo son del sistema individual (81por 100), cuyos derechos consolidados representan el 61,9 por 100 del total.

En cuanto a las aportaciones realizadas, destaca la elevada concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: en más del 81 por 100 de los casos las aportaciones anuales son inferiores a los 900 euros. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estos porcentajes pueden diferir de la realidad, al no recoger de forma acumulada las aportaciones que un partícipe pueda realizar a los diferentes planes de pensiones a los que pertenezca.

En cuanto a los perceptores de prestaciones de planes de pensiones, su volumen se estimaba en 2007 en 319.338 personas.

Nuevo Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones

Entre las novedades normativas en este ámbito, cabe destacar la aprobación del nuevo Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones[221], que entra en vigor en 2008. El Reglamento introduce cambios en aspectos actuariales de los planes de pensiones, obligaciones de información a partícipes y beneficiarios, régimen de inversiones de los fondos de pensiones, normas de control interno de las entidades gestoras, reglas de conducta y separación de las depositarias y normas sobre Registros administrativos relacionadas, especialmente, con las actividades transfronterizas, así como algunas adaptaciones en la regulación de los planes de previsión social empresarial.

7.5. El Sistema de Atención a la Dependencia

Uno de los cambios más importantes de las últimas décadas en el sistema español de protección social viene dado por la creación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD) a partir de la aprobación de la Ley 39/2006, de 16 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAAPD). Esta nueva Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas y establece normativamente la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español.

En el año 2007, ha comenzado la puesta en marcha del SAAD, a partir de las previsiones de la LAAPD, que entró en vigor el 1 de enero y que, como se recordará, necesitaba la aprobación de varias disposiciones de desarrollo para poder ser efectivamente aplicada. Así, la Ley establecía un plazo máximo de tres meses para la constitución del Consejo Territorial del SAAD, y de otros tres desde su constitución para que el Gobierno y las comunidades autónomas

[221] Real Decreto 1684/2007, de 14 de diciembre, por el que se modifican el Reglamento de Planes y Fondos de pensiones aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero y el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre.

acordasen el baremo, los servicios y las cuantías de las prestaciones económicas que recibirán las personas mayores y las personas con discapacidad que no pueden valerse por sí mismas.

Calendario de la Ley

La clasificación de situaciones se ha puesto en relación con el calendario de aplicación gradual de la Ley, que prevé ocho años para su plena efectividad y alcance a todas las situaciones contempladas por el baremo.

— 2007: personas valoradas con un Grado III de gran dependencia, niveles 2 y 1.

— 2008-2009: personas valoradas con un Grado II de dependencia severa, nivel 2.

— 2009-2010: personas valoradas con un Grado II de dependencia severa, nivel 1.

— 2011-2012: personas valoradas con un Grado I de dependencia moderada, nivel 2.

— 2013-2014: personas valoradas con un Grado I de dependencia moderada, nivel 1.

El desarrollo reglamentario requerido por la aplicación de la Ley no comenzó a llevarse a cabo hasta abril de 2007, lo que puede explicar, en parte, el retraso en el comienzo de la puesta en funcionamiento del sistema (recuadro III-9). Ya entrado el año 2008 todavía permanecen importantes cuestiones pendientes de desarrollo, como la armonización de criterios comunes de acreditación, calidad, y el sistema de copago, que deberán ser acordadas en el ámbito del Consejo Territorial del SAAD, y que darán lugar al desarrollo de nuevos reglamentos por parte de las comunidades autónomas.

Paralelamente al desarrollo normativo, durante el segundo semestre de 2007 se crea el sistema informático para la información a los ciudadanos dentro del contexto del SAAD (SISAD).

Baremo de valoración de la dependencia

Entre los desarrollos reglamentarios de la LAAPD merece la pena destacar el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, que establece una Clasificación de las situaciones posibles en función de su gravedad:

RECUADRO III-9

DESARROLLO NORMATIVO DE LA LAAPD 39/2006

RD 504/2007, de 20 de abril	Aprueba el **baremo** de valoración.
RD 614/2007, de 11 de mayo	Aprueba el **Nivel mínimo** de protección.
RD 615/2007, de 11 de mayo	Regula Seguridad Social de los **cuidadores** de las personas en situación de dependencia.
Resoluciones de 23 de mayo de 2007, del IMSERSO	Marco de **cooperación interadministrativa** y criterios de reparto de créditos de la AGE. Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD en materia de **valoración** de la situación de dependencia.
Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo	**Sistema de Información** del SAAD y fichero de datos de carácter personal.
RD 727/2007, de 8 de junio	Criterios para determinar las **intensidades** de protección de los servicios y la **cuantía** de las prestaciones económicas.
Resolución de 16 de julio de 2007, del IMSERSO	Procedimiento a seguir para el **reconocimiento** de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones.
Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre	Convenio especial en el sistema de la **Seguridad Social, (cuidadores** no profesionales de personas en situación de dependencia).
RD 6/2008, de 11 de enero	Cuantía del nivel **mínimo** de protección garantizado.
RD 7/2008, de 11 de enero	**Cuantías máximas** de las prestaciones económicas.

— Grado I de dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

— Grado II de dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD dos o tres veces al día pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

— Grado III de gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Cada uno de estos grados se clasificará a su vez en dos niveles en función de la autonomía y atención y cuidado que requiere la persona.

RECUADRO III-10

FINANCIACIÓN

Nivel mínimo	AGE	Presupuestos del Estado
Nivel básico	Comunidades autónomas	Presupuestos del Estado + comunidades autónomas
Nivel adicional	Comunidades autónomas	Presupuestos comunidades autónomas
Copago	Usuario	Renta/patrimonio personal

Financiación del Sistema

El Gobierno financia íntegramente el nivel básico común para todo el Estado. Además, el Gobierno establece convenios con las comunidades autónomas para cofinanciar las prestaciones. La LAAPD establece que las comunidades autónomas aportarán el doble de la cantidad que les sea transferida de la Administración General del Estado.

El nivel mínimo de protección de la situación de dependencia, previsto en el artículo 7.1 de la LAAPD, se garantiza mediante la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del Sistema por cada uno de los beneficiarios reconocidos como dependientes según su grado y nivel, para las prestaciones de dependencia previstas en su programa individual de atención. En el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo,

RECUADRO III-11

EXPRESIÓN CUANTIFICADA DE LOS NIVELES DE PROTECCIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA PERSONAL Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

(En euros, media por beneficiario y mes)

	Grado y Nivel	
	Grado III Gran Dependencia. Nivel 2	**Grado III Gran Dependencia. Nivel 1**
Mínimo de protección garantizado	250	170
Aportación total máxima estimada de la AGE	507	387
Media estimada del total de la aportación de las Administraciones públicas*	1.014	774

* Correspondiente a los niveles mínimo y acordado.

Fuente: Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo.

sobre Nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado, se han establecido las cantidades mínimas del nivel mínimo de protección:

A partir del mes de mayo de 2007, se firmaron distintos Convenios entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para la regulación de la financiación de las prestaciones económicas y los servicios en los casos de situación de dependencia.

En mayo de 2007 el Consejo Territorial de la Dependencia aprobó la contribución de la Administración General del Estado en el ejercicio 2007 a la financiación del nivel acordado del SAAD:

Para la distribución del crédito, se ha tenido en cuenta la estimación de personas grandes dependientes, la dispersión de la población, la superficie, la insularidad y los emigrantes retornados de cada comunidad autónoma. Además de ello, de la cantidad total de 220 millones, 20 de ellos se han distribuido según nivel de renta para compensar a las regiones con menor riqueza.

Además de este fondo, el Gobierno destinó en 2007 a las comunidades autónomas hasta 250 euros mensuales por persona valorada como gran dependiente, en virtud del Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, que regula el nivel mínimo de protección del SAAD. Pese a conocerse la distribución del crédito acordado por comunidad autónoma, existe una ausencia de datos sobre el tipo de prestaciones a las que se está destinando dicho crédito (cuadro III-40).

En cuanto al copago, la Ley establece que los beneficiarios del Sistema participarán en la financiación del mismo en función de su renta y patrimonio de forma equilibrada y justa, teniendo en cuenta que ningún beneficiario dejará de recibir atención por falta de recursos. La aportación concreta de los beneficiarios será establecida por el Gobierno y las comunidades autónomas en el Consejo Territorial. Sin embargo, debido a la ausencia de acuerdo en cuanto a los criterios de participación, cada usuario sigue participando según la situación anterior. En base a la experiencia con el paso del tiempo deberían ir haciéndose ajustes en cuanto al nivel de aportaciones en cada situación de dependencia.

CUADRO III-40

DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PARA LA FINANCIACIÓN DEL NIVEL ACORDADO, 2007

Ámbito territorial	Crédito (€)
Andalucía	36.246.571
Aragón	8.380.326
Asturias	7.171.802
Baleares	4.405.561
Canarias	7.709.606
Cantabria	3.384.477
Castilla y León	17.800.171
Castilla-La Mancha	11.644.976
Cataluña	32.393.438
Comunidad Valenciana	21.277.833
Extremadura	6.638.864
Galicia	18.753.108
Madrid	23.403.848
Murcia	5.860.220
Rioja, La	1.633.434
Navarra	3.223.905
País Vasco	9.555.786
Ceuta	266.657
Melilla	249.418

Fuente: IMSERSO.

Catálogo de servicios

En mayo de 2007, el Consejo Territorial acordó el catálogo de servicios y prestaciones de la Ley que tendrían garantizados desde 2007 las personas evaluadas como grandes dependientes (prevención y promoción de la autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio entre 70 y 90 horas mensuales para los más graves, centros de día y de noche y atención residencial). En caso de inexistencia de oferta pública de estos servicios, se podrá optar a una prestación económica para su adquisición en el mercado de hasta 780 euros. En cuanto a los cuidados en el entorno familiar, la prestación alcanzará un máximo de 561 euros, incluyendo la cotización a la Seguridad Social. Aunque lamentablemente la información disponible no desagrega por tipo de prestación, es presumible que la mayor parte de las concedidas sean de carácter económico, dado el escaso tiempo transcurrido y la ausencia de previsiones concretas en cuanto a la planificación de nuevos equipamientos y recursos humanos del sistema.

CUADRO III-41

PERFIL DE LA PERSONA SOLICITANTE: SEXO Y EDAD

Sexo	Tramos de edad																			
	Sin especificar		De 0 a 3		De 4 a 18		De 19 a 30		De 31 a 45		De 46 a 55		De 56 a 65		De 66 a 80		81 y más		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Mujer	3.489	1,83	701	0,37	3.735	1,96	4.415	2,31	6.787	3,55	4.752	2,49	8.621	4,51	56.429	29,6	102.063	53,4	190.992	100
Hombre	1.792	1,78	844	0,84	5.097	5,05	5.257	5,21	8.543	8,46	5.332	5,28	8.768	8,69	31.818	31,5	33.500	33,2	100.951	100
Sin especificar	20.469	55,4	76	0,21	448	1,21	678	1,83	1.233	3,34	633	1,71	896	2,42	4.449	12,0	8.067	21,8	36.949	100
Total	**25.750**	**7,83**	**1.621**	**0,49**	**9.280**	**2,82**	**10.350**	**3,15**	**16.563**	**5,0**	**10.717**	**3,26**	**18.285**	**5,56**	**92.696**	**28,2**	**143.630**	**43,7**	**328.892**	**100**

Fuente: IMSERSO. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008. Datos a 26 de marzo de 2008.

Perfil socio-demográfico de la persona solicitante y de los cuidadores

Más de la mitad de los solicitantes son mujeres (65 por 100), frente a una menor proporción de hombres (35 por 100). Como era de esperar, el porcentaje de solicitantes aumenta en proporción a la edad, siendo los solicitantes de 66 y mas años los que en más proporción solicitan servicios y prestaciones del sistema de dependencia (83 por 100).

Conforme al Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se Regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, los cuidadores no profesionales quedarán incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción del convenio especial regulado en el real decreto. La suscripción del convenio especial no precisará de la acreditación de periodo de cotización previo (artículo 2.1 RD 615/2007). Hasta el momento, el perfil socio-demográfico de los cuidadores registra también una amplia mayoría de mujeres (4.987), frente a un número reducido de hombres (299). En cuanto a la edad, algo más de la mitad (51 por 100) tienen más de 51 años, y un 20 por 100 del total son mayores de 60 años.

Evolución de solicitudes y prestaciones reconocidas

A 20 de enero de 2008 (un año después de la entrada en vigor de la Ley) se habían presentado 130.000 solicitudes reconocidas del grado III. Parece que, una vez ya entrado el año 2008, el ritmo de funcionamiento del SAAD ha cobrado pleno impulso puesto que en tan sólo un mes después de esa fecha las solicitudes se habían duplicado con creces: a 24 de febrero de 2008 las solicitudes presentadas eran ya de 288.540. Se desconoce si las solicitudes presentadas se corresponden con población nueva o con población ya anteriormente valorada, o atendida en cada comunidad autónoma, así como el tipo de prestaciones a que han dado lugar a estas valoraciones, aunque todo apunta a que se tratará fundamentalmente de prestaciones económicas, dado el escaso tiempo transcurrido para la implantación de nuevos servicios y equipamientos. En definitiva, existe una necesidad de mejorar el sistema de información sobre la actividad del SAAD.

Las solicitudes y dictámenes de situación de dependencia realizados durante el primer año de funcionamiento del SAAD presentan una elevada variabilidad por comunidades autónomas, que no parece responder tanto al volumen de población residente potencialmente beneficiaria como a la heterogeneidad de criterios de información a

CUADRO III-42

VALORACIONES Y DICTÁMENES SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Ámbito territorial	Solicitudes		Valoraciones programadas		Valoraciones realizadas		Dictámenes		Grado III		Grado II (Nivel 2)	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Andalucía	104.959	36,38	89.252	85,07	75.704	72,13	62.424	59,47	48.752	78,1	5.991	9,6
Aragón	13.322	4,62	11.994	90,03	10.426	78,26	8.838	66,34	7.900	89,39	348	3,94
Asturias	14.596	5,06	15.490	106,12	5.157	35,33	3.737	25,6	3.737	100	0	0
Islas Baleares	8.733	3,03	2.176	24,92	417	4,77	417	4,77	417	100	0	0
Canarias	10.140	3,51	9.005	88,81	6.599	65,08	2.697	26,6	2.178	80,76	176	6,53
Cantabria (1) (3)	6.319	2,19	974	15,41	974	15,41	974	15,41	974	100	0	0
Castilla y León (1) (2)	2.720	0,94	2.720	100	2.720	100	2.720	100	2.720	100	0	0
Castilla-La Mancha	17.907	6,21	16.371	91,42	13.768	76,89	8.756	48,9	7.348	83,92	447	5,11
Cataluña	32.358	11,18	24.749	76,72	24.749	76,72	24.749	76,72	22.547	91,1	2.129	8,6
Comunidad Valenciana	10.163	3,52	9.681	95,26	7.035	69,22	6.999	68,87	6.996	99,96	2	0,03
Extremadura	7.172	2,49	6.729	93,82	5.767	80,41	5.292	73,79	3.262	61,64	525	9,92
Galicia	30.088	10,43	6.510	21,64	6.510	21,64	6.510	21,64	5.139	78,94	433	6,65
Madrid	1.794	0,62	1.794	100	1.794	100	1.572	87,63	1.155	87,63	417	26,53
Murcia (2)	4.040	1,4	4.040	100	4.040	100	4.040	100	4.040	100	0	0
Navarra (1) (2)	12.600	4,37	10.042	79,7	10.042	79,7	9.581	76,04	3.970	41,44	1.446	15,09
País Vasco (1) (2)	6.754	2,34	6.754	100	6.754	100	6.754	100	6.754	100	0	0
La Rioja	3.660	1,27	1.766	48,25	1.178	32,19	2.141	58,5	1.616	75,48	174	8,13
DT IMSERSO Ceuta	579	0,2	539	93,09	426	73,58	446	77,03	268	60,09	55	12,33
DT IMSERSO Melilla	736	0,26	762	103,53	577	78,4	621	84,38	257	41,38	90	14,49
TOTAL	**288.540**	**100**	**221.388**	**76,73**	**184.637**	**63,99**	**159.268**	**55,2**	**130.030**	**81,64**	**12.233**	**7,68**

(1) Órgano gestor que no utiliza la aplicación informática de gestión del Sistema de Información del SAAD.

(2) Información facilitada por los Órganos Gestores a la DG IMSERSO mediante CD con objeto del pago nivel mínimo.

(3) Cantabria: solicitudes registradas en el aplicativo informático SISAAD, resto de información facilitada mediante CD.

Fuente: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de las Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación. Situación a 24 de febrero de 2008.

los usuarios sobre las nuevas prestaciones. Así, respecto al número de solicitudes presentadas, destacan las 104.959 presentadas en Andalucía, 32.258 en Cataluña, mientras que en Madrid sólo se presentaron 1.794 solicitudes. Del total de solicitudes presentadas en cada comunidad autónoma, el porcentaje de valoración y emisión de dictámenes también presenta diferencias por comunidades autónomas, siendo los porcentajes más altos (con el 100 por 100 de las solicitudes tramitadas y dictaminadas) en País Vasco, Murcia, Castilla y León, y los más bajos en Islas Baleares (4,77 por 100), Cantabria (15,41 por 100), Galicia (21,64 por 100). Respecto al reconocimiento de la categoría Grado III de dependencia para las solicitudes tramitadas y dictaminadas, ha sido del 100 por 100 en Asturias, Cantabria, Castilla y León, Murcia y País Vasco, mientras que presentan unos porcentajes muy bajos la ciudad autónoma de Melilla (41,38 por 100), Navarra (41,44 por 100), Ceuta (60,09 por 100), Extremadura (61,64 por 100), y le sigue Madrid (73 por 100), ciudad que presenta el porcentaje más alto en el reconocimiento del Grado II (26,53 por 100), con diferencia acusada respecto a todas las demás comunidades autónomas, acercándose sólo dos de ellas el 15 por 100 (Navarra, Melilla y Ceuta), y no superando las restantes el 10 por 100 de las solicitudes presentadas.

En 2008 se atenderá a las personas reconocidas con gran dependencia (personas mayores o con discapacidad gravemente afectadas que necesitan ayuda varias veces al día o supervisión y apoyo generalizado para su autonomía personal) y con dependencia severa Grado II, nivel 2 (personas que necesitan ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día pero no requieren el apoyo permanente de un cuidador o tienen necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal).

Conforme al calendario de aplicación de la Ley, hasta 2015 se irán incorporando paulatinamente el resto de personas valoradas con dependencia severa (Grado II, nivel 1) o moderada.

Retos

Existe una necesidad de avanzar en la consolidación del sistema. Aunque la Ley de atención establece prestaciones de servicios y prestaciones económicas, parece que el camino iniciado va por la vía de extender las prestaciones económicas en lugar de priorizar la prestación de servicios. De cara al necesario desarrollo de una oferta de servicios adecuada y de calidad, cabe recordar la importancia de alcanzar criterios comunes respecto a la acreditación de centros

públicos y privados de atención a la dependencia, así como respecto a los criterios que deberán regir los conciertos de las administraciones competentes con los centros que provean los servicios.

Por el momento, en la aplicación de la Ley de atención a la dependencia, permanece un amplio margen de incertidumbre en cuanto a su aplicación y, en especial, respecto a las desigualdades territoriales que se pueden generar en su implantación. En este sentido, es básico fomentar la coordinación interterritorial (Estado/comunidades autónomas/municipios), funcional (público/privada) y sistémica (lo social y lo sanitario).

La implantación de la norma está siendo muy desigual, según las regiones, ya que las comunidades que más solicitudes han registrado y mayor proporción de valoraciones han realizado han sido Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Ceuta y Melilla. Mientras que las que van más retrasadas en sus valoraciones han sido la Comunidad Valenciana, Asturias, Galicia, La Rioja, País Vasco, Navarra, Madrid, Castilla y León y Murcia.

Existen aspectos importantes necesitados de desarrollo reglamentario, en todo lo relativo a la formación de los cuidadores, un aspecto clave para la calidad y la profesionalización del sistema de Dependencia. Se hace necesaria la formación específica de los cuidadores no profesionales y la cualificación de los profesionales que atienden a las personas en situación de dependencia para el ejercicio de las funciones que se correspondan con el catálogo de servicios del SAAD.

Otro aspecto en el que cabe profundizar desde el punto de vista de la calidad del sistema público de atención a la dependencia es la relación que éste debería tener con el sistema sanitario. La atención a las personas en situación de dependencia, independientemente de la comunidad autónoma donde residan, sigue llevándose a cabo mediante dos dispositivos sociales y sanitarios que, en general, actúan con escasa conexión entre sí: por un lado, respecto de los problemas sanitarios, los servicios regionales de salud son los encargados de proporcionar la asistencia necesaria sobre unas bases de accesibilidad universal; por otro lado, en relación con la problemática que acompaña al fenómeno de la dependencia, los gobiernos autonómicos regulan mediante pruebas de medios tanto el acceso a los servicios como la cuantía de los copagos por parte de las personas dependientes. Una

mayor integración y coordinación entre ambos sistemas (sanitario y sistema de atención a la dependencia) permitiría una mayor eficiencia global en la atención a las personas en situación de dependencia.

Esta coordinación debería servir, asimismo, para que el seguimiento de la aplicación de la Ley por los mecanismos establecidos en la misma permita la actualización y adecuación de los criterios de baremación y concesión de prestaciones en diferentes situaciones, debiéndose prestar especial atención a la prevención de la dependencia, incluso en las fases menos avanzadas de enfermedades degenerativas graves, como el *alzheimer.*

Oportunidades

Se calcula que el desarrollo del SAAD llevará aparejada la creación de en torno a unos 340.000 empleos directos y 160.000 empleos indirectos, aunque en estos momentos todavía se desconoce la planificación de recursos físicos y humanos para hacer frente a las necesidades del sistema, cuyos servicios están siendo prestados por el entramado de los Servicios Sociales preexistente en las comunidades autónomas. En definitiva, junto a la necesaria aprobación de los desarrollos reglamentarios pendientes, debería mejorarse la transparencia y disponibilidad de información sobre la actividad del SAAD, a fin de poder realizar un seguimiento de su funcionamiento y adecuación a las necesidades de las personas en situación de dependencia. Asimismo, debería garantizarse una información homogénea, clara y transparente a los potenciales usuarios y sus familias sobre los derechos, las prestaciones y los recursos que brinda el SAAD.

7.6. Políticas de apoyo a las familias

Tradicionalmente se ha venido observando cómo, en comparación con la mayoría de los países de la Unión Europea, España dedicaba un porcentaje muy reducido de su gasto social a políticas de apoyo a las familias. Ello no quiere decir que no se haya hecho un esfuerzo considerable en las últimas décadas: el gasto en unidades de poder adquisitivo en la función «familia» se ha multiplicado por nueve entre el año 1995 y 2005, y en términos de PIB se ha pasado del 0,4 por 100 al 1,1 por 100[222]. Ello no obsta para que las distancias con el promedio de la

[222] Recuérdese que estos datos, conforme a la metodología SEEPROS, no contemplan las ayudas fiscales.

Unión Europea sigan siendo muy considerables: el promedio de gasto en esta función en la UE-25 se situaba en 2005 en el 2,1 por 100 del PIB.

El avance producido en España, merced a diversas medidas de carácter aislado no ha sido suficiente, hasta la fecha a la que alcanzan las estadísticas comparadas, para acercarse al promedio europeo. Las medidas abordadas en los dos últimos años deberían contribuir a mejorar algo esa situación comparada de España. Concretamente, en 2007 se han llevado a cabo diversas iniciativas en este campo, que han contribuido a abrir el debate sobre la cuestión de qué lugar ocupan las políticas de familia en el conjunto de las políticas sociales. La más controvertida de ellas ha sido la prestación de pago único por nacimiento o adopción, aunque no ha sido la única en lo que parece ser una mayor apertura a estas cuestiones, aunque todavía sin un enfoque y orientación claras. A este respecto, en el Dictamen 9/2007[223], el CES recomendaba la elaboración de un Libro Blanco sobre la situación de las familias en España, realizando un diagnóstico de la situación actual y evaluando las medidas y dispositivos existentes a fin de detectar las carencias y las vías de solución, todo ello desde una perspectiva comparada[224].

En efecto, en 2007 se ha creado una prestación consistente en un pago único de 2.500 euros, ampliable en determinados supuestos, por nacimiento de hijo o adopción compatible con la actual deducción por maternidad regulada en el Impuesto de la Renta de las Personas físicas y con las prestaciones por hijo a cargo o por nacimiento o adopción del tercer o sucesivo hijo, así como con la correspondiente prestación por parto o adopción múltiples de la Seguridad Social[225]. Con el objetivo de alcanzar una cobertura prácticamente universal, se ha conferido a la

[223] Dictamen 9/2007, sobre el Proyecto de Ley por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social.

[224] Ya entrado el año 2008, el CES ha comenzado a elaborar un informe de iniciativa propia sobre políticas de apoyo a las familias.

[225] Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. La ayuda alcanzará los 3.500 euros cuando:

- Sea una familia numerosa, familia monoparental, o madres que padezcan una discapacidad igual o superior al 65 por 100.
- El hijo o menor acogido a cargo tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100.

RECUADRO III-12

MEDIDAS DE APOYO A LA MATERNIDAD/PATERNIDAD Y CUIDADO DE HIJOS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

— Ampliación de la duración del periodo de descanso por maternidad, así como del de percepción de la correspondiente prestación, en dos semanas en los supuestos de discapacidad del hijo menor o acogido.
— Garantía de disfrute completo del descanso por maternidad en el caso de fallecimiento del hijo.
— Mejora de las condiciones de cesión del derecho al descanso al otro progenitor.
— Ampliación del descanso en caso de parto prematuro y de necesidad de hospitalización después del parto. La mejora de la cobertura de los neonatos que precisan hospitalización ha originado el abono de 2.213 subsidios.
— Extensión de la cobertura a los supuestos de acogimientos simple y provisional.
— Nuevo supuesto especial del subsidio por maternidad, en caso de no reunir la madre el requisito del periodo mínimo de cotización: se han reconocido 442 subsidios de este tipo.
— Nuevo descanso remunerado por paternidad de 15 días del que se han beneficiado 119.231 personas.
— Excedencia por cuidado de hijos y otros familiares: 12.903 desde la entrada en vigor de la Ley, 11.529 para el cuidado de hijos (11.072 mujeres y 457 hombres) y 1.374 a otros familiares (1.122 mujeres y 252 hombres).

Fuente: MTAS, 2007.

prestación de una doble naturaleza —fiscal, en el caso de las potenciales beneficiarias obligadas a tributar— y de Seguridad Social no contributiva, en el caso de las personas que no lo estuvieran. Como puso de relieve el CES en su Dictamen, esta dicotomía es compleja y puede dificultar la gestión de la prestación. Además, hay que tener en cuenta que para los contribuyentes del IRPF de Navarra y el País Vasco, la ayuda se instrumenta en todos los casos como prestación no contributiva de la Seguridad Social en tanto no se introduzca la modalidad de deducción en la cuota en la normativa foral del IRPF.

Aunque no fuera el objetivo central de la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, las principales novedades en materia de Seguridad Social que introduce —en particular, la creación del subsidio por paternidad y del subsidio en situaciones especiales— también contribuyen a apoyar a las familias, sobre todo a aquellas en las que ambos progenitores trabajan (recuadro III-12).

También la Ley 40/2007, de Medidas en materia de Seguridad Social, en su trámite parlamentario, ha incorporado varios preceptos orientados a mejorar el apoyo a las familias, entre ellas, las familias numerosas (incluyendo dentro de tal categoría al padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor, disposición adicional 13) y las familias con personas con discapacidad (comprometiéndose el Gobierno

CUADRO III-43

TÍTULOS DE FAMILIA NUMEROSA, SEGÚN COMPOSICIÓN FAMILIAR Y TIPO DE TÍTULO POR CATEGORÍA Y NÚMERO DE HIJOS, 2006

	Total familias	Familias con hijos sin discapacidad	Familias con hijos con discapacidad
Títulos en vigor			
Total	**517.210**	**454.739**	**62.471**
2 hijos	41.829	4.963	36.866
3 hijos	389.834	369.026	20.808
4 hijos (2)	65.565	61.674	3.891
5 hijos	13.267	12.739	528
6 hijos	4.054	3.822	232
7 hijos	1.555	1.467	88
8 hijos	573	549	24
9 hijos	286	267	19
10 y más hijos	247	232	15
Categoría general			
Total	**483.518**	**425.844**	**57.674**
2 hijos	41.829	4.963	36.866
3 hijos	389.834	369.026	20.808
4 hijos	51.855	51.855	—
Categoría especial			
Total	**33.692**	**28.895**	**4.797**
4 hijos o menos	13.710	9.819	3.891
5 hijos	13.267	12.739	528
6 hijos	4.054	3.822	232
7 hijos	1.555	1.467	88
8 hijos	573	549	24
9 hijos	286	267	19
10 y más hijos	247	232	15

Fuente: Anuario MTAS.

a estudiar en el plazo de un año las distintas posibilidades para garantizar una renta suficiente para las personas discapacitadas que, por la naturaleza o gravedad de sus afecciones, no puedan realizar a lo largo de su vida una actividad profesional y se encuentren desprovistas de apoyo familiar, disposición adicional 11) y, por último, comprometiéndose el Gobierno a reforzar las políticas de apoyo a las familias, durante los próximos ejercicios presupuestarios, mediante la mejora de las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de las prestaciones económicas del nivel contributivo de la Seguridad Social y de las prestaciones del nivel no contributivo (cuadro III-43).

CUADRO III-44

PRESTACIONES FAMILIARES DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR HIJO A CARGO (Beneficiarios causantes e importe de las asignaciones, media anual)

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior					
			Absolutas			Relativas en porcentaje		
	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Beneficiarios (en media anual)								
Total	**682.904**	**656.682**	**–44.119**	**–11.171**	**–26.222**	**–6,0**	**–1,6**	**–3,8**
Con hijos no minusválidos o minusválidos de grado igual o superior al 33 por 100	542.067	512.148	–48.629	–13.088	–29.919	–8,1	–2,4	–5,5
Con hijos minusválidos de grado igual o superior al 65 por 100 o al 75 por 100	140.837	144.534	4.511	1.916	3.697	3,4	1,4	2,6
Causantes (en media anual)								
Total	**1.054.114**	**1.007.160**	**–72.859**	**–15.957**	**–46.954**	**–6,4**	**–1,5**	**–4,5**
No minusválidos	**835.872**	**784.290**	**–77.865**	**–18.497**	**–51.582**	**–8,4**	**–2,2**	**–6,2**
Minusválidos	**218.242**	**222.871**	**5.006**	**2.539**	**4.629**	**2,4**	**1,2**	**2,1**
De grado igual o superior al 33 por 100	73.587	74.500	445	682	914	0,6	0,9	1,2
De grado igual o superior al 65 por 100	90.015	92.483	3.122	1.319	2.468	3,6	1,5	2,7
De grado igual o superior al 75 por 100	54.641	55.888	1.439	539	1.247	2,7	1,0	2,3
Importe total (en miles de euros/año)								
Total	**865.690**	**899.976**	**8.368**	**39.072**	**34.285**	**1,0**	**4,7**	**4,0**
No minusválidos	**234.288**	**219.560**	**–23.208**	**–4.444**	**–14.727**	**–8,9**	**–1,9**	**–6,3**
Minusválidos	**631.403**	**680.416**	**31.576**	**43.517**	**49.013**	**5,7**	**7,4**	**7,8**
De grado igual o superior al 33 por 100	41.924	42.402	174	458	478	0,4	1,1	1,1
De grado igual o superior al 65 por 100	308.543	334.659	17.539	23.201	26.116	6,5	8,1	8,5
De grado igual o superior al 75 por 100	280.936	303.354	13.864	19.858	22.418	5,6	7,6	8,0
Importe medio por beneficiario (euros/año)								
Total	**1.268**	**1.370**	**83**	**77**	**103**	**7,4**	**6,4**	**8,1**
Con hijos no minusválidos o minusválidos de grado igual o superior al 33 por 100	510	512	3	9	2	0,5	1,0	0,4
Con hijos minusválidos de grado igual o superior al 65 por 100 o al 75 por 100	4.186	4.414	102	252	229	2,7	6,4	5,5
Importe medio por causante (euros/año)								
Total	**821**	**894**	**57**	**49**	**72**	**7,9**	**6,3**	**8,8**
No minusválidos	**280**	**280**	**–2**	**1**	**0**	**–0,6**	**0,3**	**–0,1**
Minusválidos	**2.893**	**3.053**	**85**	**168**	**160**	**3,2**	**6,2**	**5,5**
De grado igual o superior al 33 por 100	570	569	–1	1	–1	–0,2	0,2	–0,1
De grado igual o superior al 65 por 100	3.428	3.619	88	211	191	2,8	6,5	5,6
De grado igual o superior al 75 por 100	5.142	5.428	131	316	286	2,8	6,5	5,6

Fuente: MTAS, Anuario Estadístico 2006.

Desde hace ya años, los beneficiarios de las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social de la modalidad general han ido descendiendo, fundamentalmente por la falta de actualización del límite de rentas para optar a ellas. No ha ocurrido lo mismo con la modalidad

dirigida a hijos con discapacidad mayor del 65 por 100, que no está supeditada al nivel de renta familiar y cuyos beneficiarios, al contrario que la anterior, aumentan año a año (cuadro III-44). La Ley 51/2007 de Presupuestos Generales del Estado para 2008 ha elevado considerablemente dicho límite, que queda fijado, a partir del 1 de enero del año 2008, en 11.000 euros anuales, lo que supone una subida del 18,6 por 100 con respecto al año anterior para el común de las familias[226]. En cuanto a las familias numerosas, la misma Ley contempla que el Gobierno lleve a cabo las oportunas modificaciones legales para que las familias monoparentales con dos hijos a cargo tengan la consideración de familia numerosa (disposición adicional 70).

El esfuerzo desarrollado en el impulso a prestaciones económicas no parece haberse acompañado lo suficiente de la creación de servicios de apoyo, fundamentalmente al cuidado de menores dependientes en las edades previas a la escolarización obligatoria y en horario extraescolar. Existe además una dispersión territorial de recursos y enfoques de la política de apoyo a las familias que, cuanto menos, merecería ser analizada.

8. INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Evolución de la población extranjera residente en España

El significativo incremento del número de personas extranjeras en 2007, confirma la tendencia de los últimos años y vuelve a situar a España como uno de los principales Estados de la Unión Europea en la acogida de inmigrantes. Los cambios sociales derivados de la participación en todos los ámbitos de las personas migrantes, obligan a dar respuestas integrales a este fenómeno, más allá de su necesaria gestión desde la perspectiva de los aspectos laborales y de ordenación del mercado de trabajo, en los que ha estado centrada la atención en los últimos años. Este es el planteamiento del Plan estratégico de ciudadanía e integración aprobado en 2007, y también el de las principales iniciativas abordadas en este ámbito, en las que se retoma el concepto de integración planteado el año 2004 por el Consejo Europeo, y que para su puesta en práctica requiere la colaboración tanto de los inmigrantes como de los autóctonos.

[226] En el caso de las familias numerosas, el límite de ingresos se ha fijado en 16.221,73 euros anuales (un aumento del 2,6 por 100), incrementándose en 2.627,47 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto (aumento del 2,5 por 100), éste incluido.

Según los datos recogidos en la última explotación del Padrón Municipal de Habitantes del INE, a fecha 1 de enero de 2007 se encontraban empadronados en España un total de 4.519.554 extranjeros (cuadro III-45), lo que representa el 10 por 100 del total de población empadronada en la misma fecha (45.200.737). De éstos, 1.708.517 son nacionales de Estados miembros de la Unión Europea (37,1 por 100).

En el último año, el número de extranjeros con autorización de residencia o certificado de registro ha aumentado en 957.206 personas, lo que supone un incremento del 31,7 por 100[227] respecto a 2006. Se alcanza a fecha 31 de diciembre de 2007 una cifra de 3.979.014 extranjeros en situación administrativa regular[228], de los cuales 2.357.218 (59,2 por 100) son extracomunitarios. En 10 años, el número de residentes legales en España se ha multiplicado por 6,5, pasando de los 609.813 de 1997 al número actual.

Una de las novedades más destacables del año es la incorporación a la Unión Europea de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007. A raíz de dicha incorporación, la población de ciudadanos búlgaros se ha incrementado en un 111,5 por 100 y la de ciudadanos rumanos en un 185,8 por 100. Estas cifras no deberían ponerse en relación sólo con posibles nuevas entradas, puesto que también reflejan el paso automático al régimen de residentes comunitarios de un volumen indeterminado de nacionales de ambos Estados que ya se encontraban en España en situación irregular antes del 1 de enero.

Cataluña y la Comunidad de Madrid siguen concentrando el mayor número de extranjeros residentes con autorización de residencia, el 21,7 por 100 y el 18 por 100 del total respectivamente. Les siguen la Comunidad Valenciana (13 por 100) y Andalucía (12,7 por 100). Existe también una importante concentración de ciudadanos extracomunitarios en

[227] Fuente: MTAS, Observatorio Permanente de la Inmigración, Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración, enero 2008.

[228] Los datos del Padrón y los relativos a residentes legales no son estrictamente comparables, entre otras razones porque no coincide la fecha en que se realizan ambos cálculos. Además, a pesar de las modificaciones introducidas en los últimos años en el Padrón con la finalidad de depurarlo, se siguen detectando tanto casos de infrarregistro (p.e: indocumentados; personas sin autorización de residencia permanente que no renuevan su inscripción cada dos años) como de sobrerregistro (p.e.: duplicidad de inscripciones; personas que vuelven a su país de origen.

CUADRO III-45

EVOLUCIÓN DE LAS NACIONALIDADES MAYORITARIAS, 2000-2007 (En personas y porcentaje)

Nacionalidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% sobre el total, 2007	Var 00/07 (%)
Marruecos	173.158	233.415	307.458	378.979	420.556	511.294	563.012	582.923	12,9	236,6
Rumanía	6.410	31.641	67.279	137.347	207.960	317.366	407.159	527.019	11,7	8.121,8
Ecuador	20.481	139.022	259.522	390.297	475.698	497.799	461.310	427.099	9,5	1.985,3
Reino Unido	99.017	107.326	128.121	161.507	174.810	227.187	274.722	314.951	7,0	218,1
Colombia	25.247	87.209	191.018	244.684	248.894	271.239	265.141	261.542	5,8	935,9
Bolivia	2.117	6.619	13.517	28.432	52.345	97.947	139.802	200.496	4,4	9.370,8
Alemania	88.651	99.217	113.808	130.232	117.250	133.588	150.490	164.405	3,6	85,5
Argentina	23.351	32.429	56.714	109.445	130.851	152.975	150.252	141.159	3,1	504,5
Italia	27.874	34.689	46.221	65.396	77.130	95.377	115.791	135.108	3,0	384,7
Bulgaria	3.031	12.035	29.741	52.838	69.854	93.037	101.617	122.057	2,7	3.927,0
China	19.191	27.574	37.651	51.228	62.498	87.731	104.681	106.652	2,4	455,7
Perú	27.422	34.975	44.752	55.915	68.646	85.029	95.903	103.650	2,3	278,0
Portugal	43.339	47.064	52.055	56.672	55.769	66.236	80.635	100.616	2,2	132,2
Francia	46.375	51.582	59.811	69.930	66.858	77.791	90.021	100.408	2,2	116,5
Total	**923.879**	**1.370.657**	**1.977.946**	**2.664.168**	**3.034.326**	**3.730.610**	**4.144.166**	**4.519.554**	**100,0**	**389,2**

Fuente: INE; *Padrón Municipal de Habitantes, 1 de enero.*

determinadas ciudades: Madrid (431.500), Barcelona (424.810), Murcia (143.441), Valencia (110.200) y Alicante (108.379). La suma de los residentes en estas cinco ciudades supone más de la mitad del total de residentes extracomunitarios que se encuentran en España en situación regular.

Los ciudadanos marroquíes conforman el colectivo de residentes legales más numeroso a fecha 31 de diciembre de 2007, con 648.735 personas, seguido del rumano (603.889) y del ecuatoriano (395.808)[229].

Según grupo de edad, el 83,4 por 100 tiene entre 16 y 64 años y se sitúa en la franja de población potencialmente activa, dándose la mayor concentración en el tramo de los 20 a los 44 años. Sigue siendo muy reducido el porcentaje de personas mayores de 64 años (4 por 100) y paralelamente sigue incrementándose el porcentaje de menores de 16 años (12,7 por 100), que se acerca al porcentaje de menores de 16 años de la población total.

Acceso a la nacionalidad española

En los últimos años se ha venido produciendo también un incremento de las nacionalizaciones entre los ciudadanos de origen extranjero[230], lo cual es un indicador más de la integración de los mismos. Entre 1997 y 2006, se ha concedido la nacionalidad española por residencia a un total de 260.325 nuevos ciudadanos (cuadro III-46).

Una de las novedades normativas de 2007, la Ley de Memoria histórica[231], extiende a nuevos sujetos, hijos de españoles de origen y nietos de exiliados, el derecho de opción, una de las vías legales de adquisición de la nacionalidad española, según lo establecido en el Código Civil[232]. Entrará en vigor el 27 de diciembre de 2008 y será una medida transitoria que, en principio, sólo durará dos años, con posibilidad de ser ampliada un año más.

---

[229] MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

[230] El apartado 1 del artículo 22 del Código Civil, establece*: «Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes»*.

[231] Disposición adicional séptima de la Ley de Memoria histórica 52/2007, de 26 de diciembre.

[232] Artículo 23 del Código Civil.

Ámbito europeo

Uno de los principales objetivos de la producción normativa a nivel europeo en materia de asilo y migraciones es la progresiva armonización de las legislaciones estatales en estas materias con el fin de alcanzar una política común en la Unión Europea, objetivo planteado en el Consejo de Tampere en 1999. En Tampere se establecieron los cuatro elementos básicos en torno a los que se estructurarían las futuras políticas de inmigración y asilo en la Unión: la colaboración con los países de origen y tránsito; la creación de un sistema común de asilo; el trato justo a los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios. El Consejo también instaba a los Estados miembros a fomentar la lucha contra el racismo y la xenofobia e invitaba a la Comisión a presentar propuestas para la aplicación del artículo 13 del Tratado CE que establece con carácter general la prohibición de discriminación.

A pesar de las conclusiones de Tampere, que recomendaban una aproximación al fenómeno de la inmigración que abarcara las cuestiones relacionadas con la política, los derechos humanos y el desarrollo de los países de origen y de tránsito, el mayor desarrollo normativo comunitario en cuestiones de inmigración y asilo se ha producido en relación a la coordinación de los ordenamientos jurídicos de los países miembros en materias como el control de fronteras y la lucha contra la inmigración clandestina. Esta nueva línea de la política migratoria de la Unión Europea, impulsada en el Consejo de Sevilla de 2002, concede especial atención a las políticas de seguridad, a los problemas derivados de la inmigración irregular, al control de fronteras y a la firma de convenios de readmisión con los países de origen y de tránsito. Así, en 2004, se creó la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX), encargada de coordinar la cooperación entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. Desde sus comienzos esta Agencia ha encontrado dificultades para llevar a cabo sus fines, derivadas tanto de la insuficiente colaboración entre los Estados como de la propia situación geográfica de algunos países como España o Italia.

En enero de 2005, la Comisión presentó el Libro Verde sobre El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica[233], con el que se pretende abrir de nuevo un proceso de debate

[233] COM 811/2004.

sobre las normas comunitarias más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos. La Comisión incide en la necesidad del desarrollo progresivo de una política comunitaria de inmigración coherente, que funcione en interés de todas las partes interesadas y que, además, preste atención a los posibles efectos negativos del éxodo migratorio en los países de origen.

Entre las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas en diciembre de 2005, tras la cumbre de Hampton Court, se incluye por vez primera la necesidad de contar con un enfoque global de la migración, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración irregular, pero que también se ocupe de reforzar la cooperación, particularmente con los terceros países limítrofes con la Unión, garantizando la asignación de los recursos financieros correspondientes. En este sentido, el Consejo Europeo reconoce la importancia de atacar las raíces de la emigración, a través de medidas como la creación de posibilidades de sustento y la erradicación de la pobreza en las regiones de origen, la apertura de los mercados y el crecimiento económico, el buen gobierno y la protección de los derechos humanos.

En 2007 se han producido avances en relación con la política común de inmigración y asilo, en los que se otorga a las políticas de integración un lugar destacado. En este sentido, la Comunicación de la Comisión, sobre *Una política común en inmigración*[234], sitúa las políticas de integración y no discriminación como centro de las políticas de inmigración. Como señala la Comisión, los trabajadores migrantes incrementan la población activa, ayudan a aliviar la escasez de mano de obra en determinados sectores y contribuyen a financiar los sistemas de pensiones a corto y medio plazo. Lógicamente, también contribuyen al desarrollo económico por ser contribuyentes y consumidores de bienes y servicios. En cuanto a las políticas de asilo, con el Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo[235], se inicia un proceso de reflexión para hacer realidad un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en el año 2010.

A nivel europeo, el Fondo para el control de las fronteras exteriores está dotado con 1.590 millones de euros hasta 2013, mientras

[234] COM 780/2007, de 5 de diciembre.
[235] COM 31/2007, de 6 de junio.

que el Fondo de Integración, está dotado a su vez con 825 millones de euros para el mismo periodo de tiempo.

El Fondo de Integración estará dedicado a respaldar las acciones de los Estados en materia de integración de personas inmigrantes en proporción al número de estas personas presentes en su territorio. España recibirá una parte importante de este Fondo debido tanto al porcentaje de población inmigrante residente como al volumen de los flujos de entrada.

En España, al igual que en otros países de la Unión Europea, diversos indicadores muestran el predominio de proyectos migratorios a medio y largo plazo entre los trabajadores migrantes, por lo que resulta indispensable y constituye una inversión, también a largo plazo, la puesta en marcha de mecanismos de integración desde la primera acogida hasta la instalación, tanto social como laboral (cuadro III-46).

Según los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración, a fecha 31 de diciembre de 2007, el 13,8 por 100 de los residentes extracomunitarios en España tienen una autorización inicial, el 37 por 100 una autorización renovada por primera vez, el 11,5 por 100 renovada por segunda vez y el 36 por 100 son residentes permanentes (851.589).

Dicho esto y, recordando de nuevo que el modelo predominante en la Unión Europea no es del trabajador migrante de temporada sino el de un trabajador con afán de permanencia, es necesario el diseño e implantación de políticas de integración, entendiendo ésta como un proceso bidireccional[236] que requiere la participación tanto de los autóctonos como de los inmigrantes y que ha de extenderse a todos los ámbitos: educación, vivienda, sanidad, empleo. La información estadística sobre los patrones de funcionamiento de la migración es fundamental para que los Estados miembros puedan analizar los flujos migratorios y analizar el impacto sobre los aspectos demográficos, sociales y económicos. La elaboración de estadísticas más precisas y completas permitirá hacer mejores proyecciones y una mejor planificación de los recursos.

[236] Así lo recogen los *Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea,* aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004. También hace suya esta idea el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 aprobado por el Gobierno Español.

CUADRO III-46

ALGUNOS INDICADORES DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Años	(1) Población procedente del extranjero		(2) Nacionalizaciones	(3) Matrimonios mixtos		(4) Nacimientos de padre o madre extranjero/a		(5) Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria)		(6 Reagrupaciones familiares
	Residentes autorizados (a 31 de dic. de 2007)	Extranjeros empadronados (a 1 de enero de 2007)		Cifras absolutas	% sobre total matrimonios	Cifras absolutas	% sobre total nacimientos	Cifras absolutas	Extranjeros por 1.000 alumnos	
1997	609.813	—	10.310	9.115	4,6	19.126	5,2	63.044	8,3	—
1998	719.647	637.085	13.177	10.411	5,0	20.706	5,7	72.335	9,9	—
1999	801.329	748.954	16.384	11.259	5,4	24.486	6,4	80.587	11,0	—
2000	895.720	923.879	11.999	11.794	5,4	31.319	7,9	107.303	14,9	—
2001	1.109.060	1.370.657	16.743	14.094	6,8	40.985	10,1	141.916	19,9	—
2002	1.324.001	1.977.946	21.810	18.460	8,7	52.740	12,6	207.112	29,5	14.063
2003	1.647.011	2.664.168	26.556	26.082	12,3	63.591	14,4	309.058	44,2	33.814
2004	1.977.291	3.034.326	38.335	30.930	14,3	73.457	16,2	402.116	56,9	71.532
2005	2.738.932	3.730.610	42.829	29.604	14,2	82.296	17,6	459.291	64,8	74.919
2006	3.021.808	4.144.166	62.335	25.008	12,3	93.152	19,3	529.461	74,0	97.759
2007	3.979.014	4.519.554	—	—	—	—	—	608.040	83,7	128.161

Fuentes:

(1) Extranjeros con autorización de residencia a 31 de diciembre: MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Informes Estadísticos. Extranjeros empadronados: INE, *Padrón Municipal.*

(2) MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *Anuarios Estadísticos.*

(3) (4) INE, *Movimiento Natural de la Población.*

(5) Alumnado extranjero: MEC, *Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias.*

(6) MTAS, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, *Avance de datos, 2007.*

A título de ejemplo, resulta de gran utilidad analizar a través de los datos la evolución de la reagrupación familiar, pues ésta, además de ser un indicador de integración se ha convertido en una de las principales causas de concesión de autorizaciones de residencia en la Unión Europea y habrá de ir en aumento también en España. En 2007, 128.161 personas obtuvieron una autorización de residencia inicial a través de esta vía, lo que supone un incremento del 31 por 100 respecto a 2006. Sería deseable contar con una mayor desagregación de los datos sobre reagrupación por edades, que permitan un mayor acercamiento a los proyectos migratorios de las familias.

Igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación

Las medidas de prevención y lucha contra la discriminación constituyen herramientas fundamentales para la remoción de los obstáculos que han de enfrentar los inmigrantes en el acceso a derechos, bienes y servicios. El Parlamento Europeo y el Consejo Europeo designaron el 2007 como el Año europeo de la igualdad de oportunidades, con el objetivo de concienciar sobre el derecho a la igualdad y estimular la participación de los grupos víctimas de discriminación.

Como señala la Comisión[237], restringir el acceso a derechos sociales y a la formación puede ser un obstáculo para la integración en el mercado laboral.

En los últimos años se viene detectando en los Estados miembros de la Unión Europea un aumento de las actitudes discriminatorias, los discursos xenófobos y las agresiones racistas. Los datos del Eurobarómetro sobre discriminación publicado en 2007 así lo apuntan. El 64 por 100 de los entrevistados considera que la discriminación por motivo racial o étnico es la más extendida (en el caso de España, el 71 por 100). En cuanto a la evolución de la discriminación por estos motivos, el 49 por 100 de los encuestados cree que está más extendida que hace cinco años (lo mismo consideran el 43 por 100 de los encuestados en España).

En abril de 2007 el Consejo de Ministros de Justicia e Interior acuerda la Decisión-marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia, que prevé la aproximación de las penas por infracciones

[237] COM 780/2007, de 5 de diciembre.

con motivación racista. En base a esta Decisión marco, será considerado delito la incitación pública a la violencia o al odio contra grupos por su origen racial, étnico o religioso, así como la negación o la banalización de los crímenes contra la Humanidad o los genocidios reconocidos por tribunales internacionales. El texto aprobado prevé penas para estos delitos de entre 1 y 3 años de prisión. El Código Penal español ya prevé en su artículo 510 esta pena para los supuestos de incitación al odio racial. Sin embargo, y aunque su artículo 607.2 tipificaba el delito de difusión de ideas que nieguen o justifiquen los genocidios, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 235/2007, de 7 de noviembre, ha declarado inconstitucional y nula la inclusión de la expresión «nieguen».

La Comisión del Consejo de Europa contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) alertó en su último informe anual, relativo a su actividad en 2006, sobre las formas contemporáneas de racismo contra inmigrantes, musulmanes, judíos, gitanos y negros. Asimismo, criticó la actitud de determinados medios de comunicación y políticos que alimentan la xenofobia desde su discurso[238]. La ECRI advierte sobre la intensificación del clima de hostilidad hacia estos colectivos y recomienda una estrategia global, colectiva y solidaria ante estas nuevas formas de discriminación racial tan complejas e inquietantes. En este sentido, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia en su informe de 2007 acerca de la opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia, indica que un 62 por 100 tiende a valorar el número de inmigrantes como excesivo. Al ser preguntados los encuestados acerca de la cuestión de primar a los nacionales en la elección de centro educativo, un 78 por 100 está de acuerdo. No obstante, sólo un 19,3 por 100 respaldaría ésto si se tratara del acceso a la atención sanitaria. Por otra parte, un 68 por 100 considera que la inmigración contribuye a la inseguridad ciudadana y también predomina la creencia de que los inmigrantes se benefician más del Estado de lo que contribuyen.

[238] El Dictamen del CESE de 20 de abril de 2006, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional, señala que una opinión pública informada de las implicaciones de los flujos migratorios requiere información estadística exacta que sea coherente en todos los Estados miembros. La exactitud estadística también puede contribuir a contrarrestar las tendencias xenófobas que pudieran existir en la opinión pública, tales como actitudes del tipo «los inmigrantes quitan puestos de trabajo a la población local» o «nos están invadiendo».

Una de las novedades reseñables en 2007 a nivel estatal ha sido la regulación de la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la promoción de la igualdad de trato[239, 240]. El Consejo estará formado por tres representantes de la Administración local nombrados a propuesta del Consejo Superior de Política e Inmigración y por cuatro representantes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla. Las organizaciones empresariales más representativas tendrán dos representantes, al igual que las organizaciones sindicales. El Consejo contará también con diez vocales en representación de las asociaciones cuya actividad esté relacionada con la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico. Entre las competencias del Consejo figuran la asistencia a las víctimas de discriminación, la publicación de informes y la promoción de medidas que contribuyan a eliminar la discriminación por origen racial o étnico.

En el campo de la lucha contra la discriminación, cabe destacar que el Tribunal Constitucional ha dictado en 2007 ocho Sentencias[241], declarando la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley Orgánica de Extranjería 8/2000, que impedían el ejercicio de determinados derechos fundamentales a los extranjeros en situación irregular, concretamente los de asociación, reunión, sindicación, huelga, asistencia jurídica gratuita y educación no obligatoria.

Vías de acceso al empleo regular

En consonancia con el objetivo de fomentar la contratación regular en origen, en el año 2007, ha aumentado significativamente el número de entradas regulares en España, lo que no obsta para que se siga detectando un desajuste entre el número de residentes legales y el número de extranjeros empadronados.

[239] La Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico fue parcialmente incorporada a la legislación española a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que, en su artículo 33, prevé la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, el cual estará adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

[240] Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre.

[241] STC 236/2007, de 7 de noviembre; STC 259/2007, de 19 de diciembre; STC 260/2007, STC 261/2007, STC 262/2007, STC 263/2007, STC 264/2007 y STC 265/2007 de 20 de diciembre.

Tras cuatro años de vigencia de la última reforma de la Ley Orgánica de Extranjería[242] y su Reglamento[243], en febrero de 2008, la Mesa de diálogo social en materia de inmigración, ha aprobado un documento en el que recogen los aspectos más destacables del diálogo social en los últimos años. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y los interlocutores sociales consideran que una política de inmigración integral y multilateral debe fundamentarse en tres ejes: la prevención y lucha contra la inmigración irregular, la gestión eficaz de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes. La situación nacional de empleo sigue considerándose el principal criterio para autorizar o no la llegada de trabajadores y la contratación en origen.

Según se señala en el balance realizado, el régimen general de contrataciones individuales y nominativas es el que aporta el mayor volumen de autorizaciones de extranjeros en origen: 178.340 en 2007[244], lo que supone un incremento del 48,2 por 100 respecto a 2006. El reto más inmediato es la mejora de su gestión, reduciendo los plazos de resolución y aumentando la coordinación entre las Administraciones implicadas. En este sentido, los nuevos Estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía asumen la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones iniciales de trabajo cuando la relación laboral se desarrolle en el territorio de la comunidad autónoma, como ya se señaló en el epígrafe 2.4.5 de esta Memoria.

Por otra parte, respecto a la vía del contingente, que facilita la cobertura de puestos a través de ofertas genéricas en origen gestionadas por mecanismos de intermediación, los interlocutores siguen considerando positiva la participación previa de las comunidades autónomas en el diseño del mismo, así como la aprobación posterior por parte del Gobierno tras la consulta a los agentes sociales. El bajo uso de este procedimiento aconseja analizar las causas e impulsar las mejoras necesarias. En 2007, 56.117 trabajadores obtuvieron una autorización por esta vía, frente a los 83.855 de 2006, lo que significa un descenso del 33 por 100.

---

[242] Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

[243] Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería 8/2000.

[244] Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Avance de datos 2007.

Tanto el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como los interlocutores sociales coinciden en su decisión de promover y fomentar la ordenación de los flujos migratorios mediante vías regulares, pero también reconocen que factores como las diferencias de renta y oportunidades entre países dificultan enormemente la desaparición total de los flujos migratorios irregulares. En este sentido, señalan que los procedimientos excepcionales previstos en el Reglamento de extranjería, como el arraigo social o laboral, pretenden proporcionar solución a determinadas situaciones de forma individual, excepcional y compatible con los principios de la regulación de flujos migratorios laborales.

El artículo 45 del Real Decreto 2393/2004 recoge todos los supuestos en que un extranjero que se encuentre en situación irregular en España podrá solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, incluyendo entre éstas la existencia de arraigo social, laboral o familiar. Actualmente, los supuestos contenidos en este artículo constituyen las únicas vías de regularización individualizadas y vinculadas, en la mayoría de los casos, a la existencia previa de una oferta de trabajo presentada por un empresario o un empleador solvente. Atendiendo al número de autorizaciones de residencia concedidas a través de estas vías en el año 2006 (tan sólo 7.427), podía concluirse que las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno no estaban aplicando criterios homogéneos en la resolución de las mismas. Llamaba la atención el escaso número de concesiones en la Comunidad de Madrid (213), donde reside casi una quinta parte del total de los extranjeros con autorización de residencia en España, frente a 1.529 concesiones en Cataluña, 1.056 en Andalucía, 793 en Murcia o 788 en la Comunidad Valenciana. Sin embargo, y de acuerdo al avance de datos ofrecido por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en 2007 parece haberse producido una modificación en los criterios utilizados, así como una mayor adecuación a la realidad de la población inmigrante residente en cada provincia. Este año se han concedido un total de 30.231 autorizaciones por motivos de arraigo, correspondiendo el grueso de la cifra a las concesiones por la vía del arraigo social (27.618). El seguimiento que se realice de las concesiones de este tipo de autorizaciones habrá de seguir atendiendo tanto a la coordinación para la homogeneización de los criterios de concesión como a la aplicación de la excepcionalidad de este procedimiento de autorización.

El CES señaló en su informe de 2005 sobre Inmigración y cooperación entre los países de la región euromediterránea, que los acuerdos bilaterales de regulación de flujos migratorios deberían incorporar un tratamiento más integral y amplio de los aspectos relacionados con las migraciones. Por ello, señalaba que sería positiva la inclusión de compromisos de inversión que contribuyan al desarrollo económico de los países de origen, reduciendo de esta manera las razones para emigrar.

En este sentido, el Consejo de Ministros aprobó en España en mayo de 2006 el Plan África 2006-2008, que en su planteamiento inicial primaba las medidas para favorecer el retorno a sus países de origen de aquellos que intentaran entrar en España de modo irregular, si bien su puesta en marcha ha incluido medidas para la contratación de trabajadores en origen y para la cooperación al desarrollo, habiéndose firmado hasta la fecha convenios con países como Cabo Verde, Guinea Bissau, Mali, Guinea Conakry, Gambia, Nigeria o Senegal. Habrá que esperar al final de la vigencia del Plan para poder realizar una valoración adecuada de los resultados del mismo.

Incorporación de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea

El 1 de enero de 2007 Bulgaria y Rumanía se incorporaron como Estados miembros a la Unión Europea. En las Actas de Adhesión de dichos países se contemplaba la posibilidad de que cada uno de los Estados de la Unión aplicara una moratoria de dos años en el acceso a la autorización para realizar actividades laborales por cuenta ajena por parte de los trabajadores de ambos países que no tuvieran ya concedida una autorización para trabajar en fecha anterior al 1 de enero de 2007. España impuso dicha moratoria ampliable hasta siete años. Durante este periodo transitorio, los trabajadores búlgaros y rumanos no podrán acceder al mercado de trabajo de manera inmediata, como el resto de ciudadanos comunitarios, sino sólo previa tramitación de una autorización para trabajar de las contempladas en la normativa[245], a pesar de que no se valorará la situación nacional de empleo para su concesión, como sí ocurre con los trabajadores extracomunitarios.

[245] La disposición transitoria tercera del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre Entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo dispone el régimen especial de los trabajadores búlgaros y rumanos que no tuvieran autorización para trabajar a fecha 1 de enero de 2007, durante el periodo de vigencia de la moratoria.

Desde su incorporación a la Unión Europea, búlgaros y rumanos disfrutan del derecho de libre circulación y demás contenidos de la ciudadanía europea y es sólo el acceso al mercado laboral el que queda parcialmente restringido para algunos de ellos. Estos ciudadanos que no disponían de autorización para trabajar en la fecha de incorporación de sus países a la Unión, todavía están obligados a tramitar el correspondiente visado de trabajo en el Consulado de España en su país de origen. No obstante, podrán en todo caso trabajar por cuenta propia sin necesidad de tramitar una autorización de trabajo en el régimen general de extranjería. Puede ser atribuible a esta disposición el extraordinario incremento en un 35,8 por 100 de la población comunitaria afiliada en el RETA durante 2007[246], al cual se ha hecho ya alusión en el apartado 7.3 de este capítulo.

Novedades en el régimen de comunitarios y sus familiares

En 2007 entró en vigor el Real Decreto 240/2007[247], que regula el Régimen de entrada, estancia y residencia de los ciudadanos comunitarios y determinados familiares aunque éstos sean extracomunitarios. La nueva regulación afecta principalmente a las condiciones exigidas para ejercer el derecho de reagrupación familiar cuando el reagrupante sea español y el reagrupado sea ascendiente directo suyo o de su cónyuge y extracomunitario[248]. En este supuesto se remite al procedimiento y requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería[249]. Otra de las novedades que introduce es la inclusión en el ámbito de aplicación del régimen comunitario a las parejas de hecho de ciudadanos comunitarios.

Violencia de género

Las mujeres migrantes, y principalmente aquéllas que se encuentran en situación irregular, son especialmente vulnerables ante situa-

[246] En el caso de Rumanía, los 4.900 afiliados en el régimen especial de trabajadores autónomos en 2006, pasaron a ser 41.880 en 2007, situándose en el primer puesto en este régimen por número de afiliaciones y dejando atrás a ingleses, alemanes, italianos y franceses, que ocupaban tradicionalmente los primeros puestos.

[247] Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre Entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

[248] Incluye el supuesto de extranjeros nacionalizados españoles cuyos ascendientes siguen siendo extracomunitarios.

[249] Disposición final tercera del RD 240/2007, que a su vez, introduce dos nuevas disposiciones adicionales, decimonovena y vigésima, en el Reglamento de la

ciones de maltrato en el ámbito familiar, a causa, en muchas ocasiones, de la ausencia de redes sociales y familiares que puedan apoyarlas desde un primer momento o incluso actuar como mecanismo de prevención. Como ya señalara el CES[250], exigir a las mujeres migrantes en situación irregular requisitos de imposible cumplimiento que impidan su acceso a las ayudas previstas para las víctimas de violencia de género restringiría el círculo de personas protegidas, contraviniendo el carácter integral de la Ley Orgánica 1/2004.

En este sentido, el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010[251], recomienda el desarrollo de medidas específicas como la revisión y adaptación de los protocolos de actuación, el apoyo a actividades de formación y sensibilización y la divulgación de la legislación aplicable así como de la información sobre recursos especializados y el acceso a los mismos. Se desconoce hasta el momento el grado de desarrollo de estas medidas.

Asilo

Se ha producido, también en 2007, una importante reforma de la Ley Orgánica de Asilo, que introduce por primera vez la figura de la persecución por motivos de género.

La Ley Orgánica 3/2007[252], de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, modifica la Ley Orgánica de Asilo 5/1984[253], extendiendo la posible concesión del derecho de asilo y el estatuto de refugiado a las mujeres que sufran persecución por motivos de género. Esta reforma supone una mejora sustancial de la anterior regulación del Asilo, que no contemplaba expresamente la protección de mujeres que sufren habitualmente la negación de sus derechos fundamenta-

---

Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre.

[250] Dictamen de 2005, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la Ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

[251] Aprobado por el Gobierno el 16 de febrero de 2007 y en cuya elaboración han participado los agentes sociales, las comunidades autónomas, los ayuntamientos, las asociaciones de inmigrantes y las ONG's, está orientado por los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad.

[252] Disposición adicional vigésimo novena de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

[253] Se introduce una nueva disposición adicional tercera en la Ley Orgánica 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de asilo y de la condición de refugiado.

les y no cuentan con la protección de sus Estados, bien porque éstos se niegan a ofrecérsela o bien porque no tienen capacidad para ello.

No obstante, atendiendo a las cifras publicadas sobre solicitudes y concesiones de asilo en 2006, España no destaca, en el conjunto de la Unión Europea, por el volumen de expedientes que ha de tramitar. En 2006, 5.297 personas solicitaron el estatuto de refugiado en España, mientras que en Francia lo hicieron 30.690; en Reino Unido 27.850; en Suecia 24.320; en Alemania 21.030 y en Holanda 14.470[254].

El mismo año, en España, se reconoció el estatuto de refugiado a 168 personas, lo que supone el 3,72 por 100 de las solicitudes.

Estatuto de residente de larga duración

Cabe recordar que se encuentra todavía pendiente la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración[255], cuyo plazo de transposición finalizó el 23 de enero de 2006. En febrero de 2008, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha condenado al Gobierno español por no haber incorporado al Derecho interno el contenido de la misma. La aplicación de esta Directiva extenderá la libertad de circulación de trabajadores en la Unión a los residentes nacionales de terceros países en situación de residencia permanente[256].

Plan estratégico de ciudadanía e integración

Como ya se ha señalado anteriormente a lo largo de este epígrafe, a comienzos de 2007 se aprobó el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 (PECI)[257], orientado por los principios de igualdad y no discriminación, ciudadanía e interculturalidad. Dicho Plan trata de articular una respuesta integral a los diferentes retos que plantea la integración de los inmigrantes en diferentes ámbitos: educación, empleo, servicios sociales, vivienda, salud, participación. Como bien señala el PECI, muchos de los servicios públicos básicos y gran parte de las actuaciones destinadas a la acogida y asentamiento de las personas migrantes, dependen de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Por ello, los gobiernos de

[254] Informe Anual 2007 de CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) sobre la situación de los refugiados en España.

[255] Directiva 2003/109/CE.

[256] Residencia legal e ininterrumpida durante cinco años en el territorio de un Estado miembro.

[257] Véase Memoria CES 2006.

diversas comunidades autónomas han aprobado diferentes Planes orientados a la integración de las personas migrantes. Las comunidades que no han aprobado un Plan específico, en todo caso, han realizado actuaciones en este ámbito mediante el desarrollo de los convenios de colaboración firmados con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la aplicación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración.

En cuanto al papel de las corporaciones locales, que son las administraciones públicas más cercanas a los ciudadanos y que han de dar respuesta a muchas de las necesidades de los inmigrantes, en la mayoría de los casos han intentado incorporar a los inmigrantes a los servicios generales del municipio y en algunos ayuntamientos se ha actuado mediante planes de integración específicos. El PECI pretende impulsar el importante papel de las corporaciones locales y de las comunidades autónomas en la integración de los inmigrantes.

No se ha divulgado hasta la fecha información sobre el grado de aplicación del Plan, a pesar de que el mismo contiene mecanismos para su seguimiento y evaluación, que habrá de realizarse anualmente por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Ámbito local y autonómico

El crédito del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos, previsto en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, tiene como finalidad promover y potenciar las políticas públicas en estos ámbitos de actuación en base a principios de subsidiariedad, complementariedad y cooperación con las comunidades autónomas y ayuntamientos.

La Constitución Española atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de inmigración y a las comunidades autónomas y ayuntamientos competencias en áreas clave para la integración, tales como el empleo, la educación, la salud, los servicios sociales o la participación cívica. La cooperación en estos ámbitos se materializa a través de la firma de convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. Desde el Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes para 2007, se previó un presupuesto

para transferencias a las comunidades autónomas[258] de 200.000.000 euros.

El sistema consiste en el establecimiento de una asignación básica para cada comunidad autónoma, con el fin de que aquéllas en las que hay una presencia menor de inmigrantes cuenten en todo caso con una aportación estable. Se establece igualmente una partida denominada «situaciones especiales» que responde a la mayor presión migratoria de entrada que soportan algunas comunidades por su situación geográfica y que se asigna de manera ponderada a Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha puesto en marcha en internet el portal INTEGRA LOCAL, dirigido a las entidades locales y específicamente dedicado a la integración de las personas inmigrantes. Desde el propio portal se realiza el intercambio de buenas prácticas entre municipios y se subvencionan proyectos innovadores en el ámbito local.

En el ámbito europeo, la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo junto con el Consejo de Europa y la ciudad de Stuttgart, ha creado una Red de Ciudades para la Política Local de Integración (CLIP) en la que participan 25 ciudades europeas, entre ellas Barcelona y Terrassa. Entre sus objetivos se encuentran el apoyo a la integración social y económica de los inmigrantes, así como a su participación plena y la lucha contra la discriminación. La Red además es un instrumento para el intercambio de buenas prácticas entre los diversos entes locales.

Ciudadanía y derecho de voto

Coincidiendo con la celebración de elecciones en el ámbito municipal en 2007, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, recogía la ciudadanía como uno de sus principios orientadores. En el punto 8.10 hace referencia a la participación activa de las personas inmigrantes en los asuntos públicos como elemento clave para el acceso a la condición de ciudadanos y para la consideración de una sociedad como inclusiva, cohesionada y capaz de generar un sentimiento de pertenencia entre la población inmigrada. Uno de los objetivos que establece el Plan es la ampliación y mejora de los cauces de

[258] Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

participación política de los ciudadanos inmigrantes y, para ello, entre otras medidas propone el impulso a la celebración de Convenios bilaterales que incluyan el derecho de sufragio en el ámbito municipal[259]. A pesar de esta recomendación el Gobierno español no ha firmado ningún Convenio bilateral en este sentido en 2007. Por otro lado, según los resultados del informe de 2007 del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia sobre opiniones de los españoles en materia de racismo, un 79,6 por 100 de los encuestados considera que los extranjeros con permiso de residencia instalados de manera estable, deberían tener derecho de voto en las elecciones municipales.

Paralelamente, y a pesar del importante número de Estados miembros que reconocen ya este derecho de sufragio en el ámbito local, hay que señalar que la apertura del debate sobre la extensión de la ciudadanía europea a los extranjeros extracomunitarios residentes de larga duración, es todavía una cuestión pendiente en el proceso de construcción política de la Unión Europea.

Como el fenómeno complejo que es, la inmigración habrá de seguir tratándose desde una perspectiva integral que abarque todos los aspectos relacionados con la llegada, acogida e integración, de las personas migrantes y sus familias. El desarrollo del Plan estratégico de ciudadanía e integración en los próximos dos años debería dar cabida a otros aspectos además del meramente laboral. Como han señalado los agentes sociales en el marco del diálogo social en materia de inmigración, «en una concepción integral de la política de migración laboral, es preciso abrir nuevas líneas de diálogo y trabajo conjunto en todas aquellas materias que conciernen a la situación de los trabajadores de origen extranjero que ya forman parte del mercado laboral español».

9. COHESIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL

La reducción de las desigualdades y el fomento de la igualdad de trato y de oportunidades forman parte de los objetivos básicos de la

[259] En diversos Estados miembros se reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de los residentes extranjeros en el ámbito municipal: Irlanda desde 1963, Suecia desde 1975, Dinamarca desde 1981 y Holanda desde 1985. Gran Bretaña, en 1948, concedió el sufragio activo y pasivo en todas las elecciones a los residentes *ciudadanos de la Commonwealth*. Bélgica, Austria, Finlandia, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia también reconocen este derecho.

modernización del modelo social europeo. La acción protectora de la Seguridad Social, la expansión de la sanidad y la educación, el fomento del acceso a la vivienda, el desarrollo de los servicios sociales —en especial a partir de la creación del Sistema Nacional de Atención a la Dependencia—, las políticas de apoyo a las familias y las políticas activas de empleo, entre otros aspectos que han sido tratados en anteriores apartados de esta Memoria, contribuyen decisivamente al objetivo de garantizar un nivel adecuado de cohesión social, completándose las iniciativas desplegadas en estos ámbitos con las políticas específicamente dirigidas a lograr sociedades más cohesionadas, contempladas en la Estrategia española de protección social e inclusión social. En este marco se encuadran tanto las políticas de inclusión social, orientadas fundamentalmente a la prevención y superación de situaciones de privación material, como las iniciativas en materia de igualdad de trato y oportunidades, con el respaldo de una legislación antidiscriminación cada vez más reforzada.

El impacto de las políticas sociales en términos de cohesión social es innegable, aun cuando sea difícilmente mensurable, en especial el de aquellos servicios o políticas públicas que no son directamente traducibles en la situación económica de las personas (como los servicios sanitarios, educativos o sociales) pero que contribuyen de manera determinante a su bienestar y calidad de vida. En los anteriores apartados de este capítulo se ha ido analizando la situación en cada una de las distintas políticas pudiéndose detectar a través de cada uno de ellos su importante función redistributiva y preventiva de los riesgos para la cohesión social.

Riesgo de pobreza y desigualdades sociales

En los últimos años, el bienestar medido en términos de ingresos medios se ha incrementado considerablemente en todos los países de la Unión Europea. Los países con menores desigualdades sociales, considerando la distancia entre los hogares con más y con menos ingresos, eran Dinamarca (3,4 veces), Suecia (3,5) y Finlandia (3,6). La ratio de desigualdad en 2005 en España mostraba un valor algo peor que la media de la Unión Europea: los hogares con más ingresos disfrutaban de 5,3 veces más que los que menos, aunque a distancia de países de la antigua UE-15 como Reino Unido (7,4 veces), Portugal (6,8) y Grecia

(6,1). Los que peores resultados mostraban eran Letonia (7,9) y Lituania (6,3)[260].

Los sistemas de protección social desempeñan un papel determinante en la Unión Europea en la reducción del riesgo de pobreza. Sin prestaciones sociales de carácter económico, la tasa de pobreza para la población de la Unión Europea sería mucho más elevada: 26 por 100 en lugar del 16 por 100. En la comparación europea, llama la atención en España el menor efecto paliativo del riesgo de pobreza de las transferencias sociales, puesto que es bastante menor que en la mayoría de los países de la antigua UE-15 la diferencia entre el riesgo de pobreza antes (24 por 100) y después de transferencias (20 por 100) (cuadro III-47).

En España, según la Encuesta de Condiciones de Vida en 2006 se había producido un incremento del 4,8 por 100 en los ingresos medios por persona respecto al año anterior, pasando de 7.925 a 8.403 euros. Paralelamente también ha ido aumentando el umbral de lo que se considera riesgo de pobreza relativa, el indicador que permite medir las desigualdades de ingresos entre la población de un país: en aquel año, este umbral se situaba en España en 6.860 euros anuales.

La mejora de la situación económica y de los ingresos medios desde mediados de los noventa no ha repercutido, sin embargo, en una reducción significativa de las desigualdades sociales, puesto que en 2006[261], el 19,9 por 100 de la población en España se encontraba por debajo del umbral de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, una proporción similar a la de años anteriores (gráfico III-32).

El riesgo de pobreza es mayor entre las mujeres (21,2 por 100) que entre los hombres (18,5 por 100). La tasa de riesgo en los hombres ha experimentado un ligero descenso en 2006 respecto al año anterior a mismo tiempo que las mujeres han visto incrementado dicho riesgo en algo más de un punto porcentual. La situación de mayor vulnerabilidad, expresada a través de la tasa de riesgo de pobreza extrema, afec-

[260] Comisión Europea, Overarching indicators. Relación entre los ingresos percibidos por el 20 por 100 de la población con ingresos más altos y los del 20 por 100 de la población con los ingresos más bajos.

[261] Indicador estándar que aplican la Unión Europea y la OCDE para medir la pobreza que considera la situación de la población a la que pertenecen los individuos. Se fija este umbral en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas

CUADRO III-47

INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 2005

Países UE	Distribución desigual de la riqueza	Tasa de riesgo de pobreza. Unidad: porcentaje		Umbral de riesgo de pobreza en hogares de dos adultos con dos hijos menores de 14 años. Unidad: paridades de poder adquisitivo
		Antes de transferencias sociales	Después de transferencias sociales	
Alemania	4,1	26	13	19.155
Austria	3,7	25	13	22.296
Bélgica	4,2	27	15	20.822
Bulgaria	3,5	17	14	—
Chipre	4,3	22	16	20.300
Dinamarca	3,4	28	12	20.592
Eslovaquia	4,0	20	12	7.563
Eslovenia	3,4	24	12	15.753
España	5,3	24	20	15.819
Estonia	5,5	25	18	7.205
UE-25	4,8	26	16	—
Finlandia	3,6	29	13	18.879
Francia	4,0	25	13	19.147
Grecia	6,1	23	21	14.201
Hungría	5,5	30	16	7.751
Irlanda	4,9	33	18	20.025
Italia	5,5	24	20	17.714
Letonia	7,9	28	23	5.734
Lituania	6,3	27	20	5.904
Luxemburgo	4,2	24	14	36.136
Malta	4,2	22	14	14.798
Países Bajos	3,8	21	10	21.012
Polonia	5,6	29	19	6.416
Portugal	6,8	25	18	10.954
Reino Unido	5,4	30	19	22.520
República Checa	3,5	22	10	10.505
Rumanía	5,3	24	19	—
Suecia	3,5	29	12	19.045

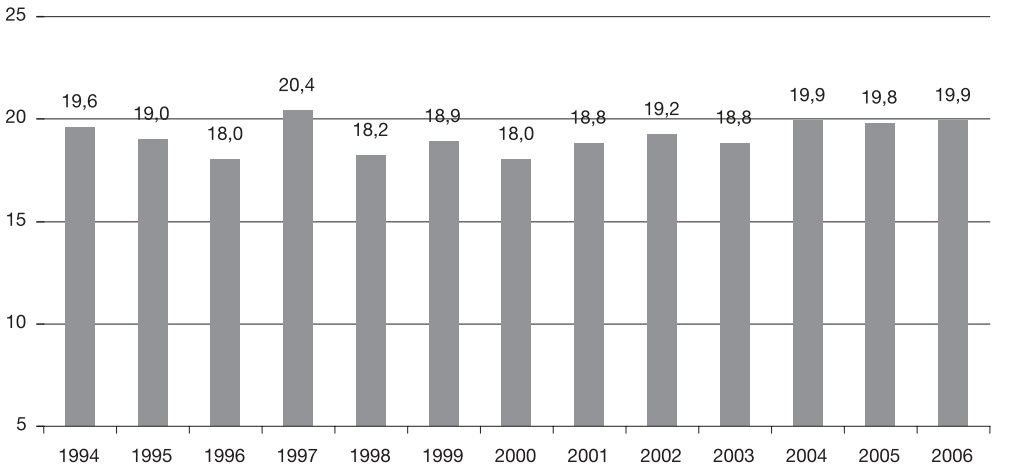
Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales, Cohesión Social.*

ta al 7,6 por 100 de la población mientras que la tasa de riesgo de pobreza severa afecta a un 13 por 100 en 2006[262].

[262] La pobreza extrema y pobreza severa se definen, respectivamente, como la situación de las personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del 40 por 100 y del 50 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas conforme a la ECV 2005 del INE

GRÁFICO III-32

TASA DE POBREZA RELATIVA (Ingresos por unidad de consumo)



Fuente: INE, *Panel de hogares de la UE 1994-2001, ECPF 2002-2003, ECV 2006.*

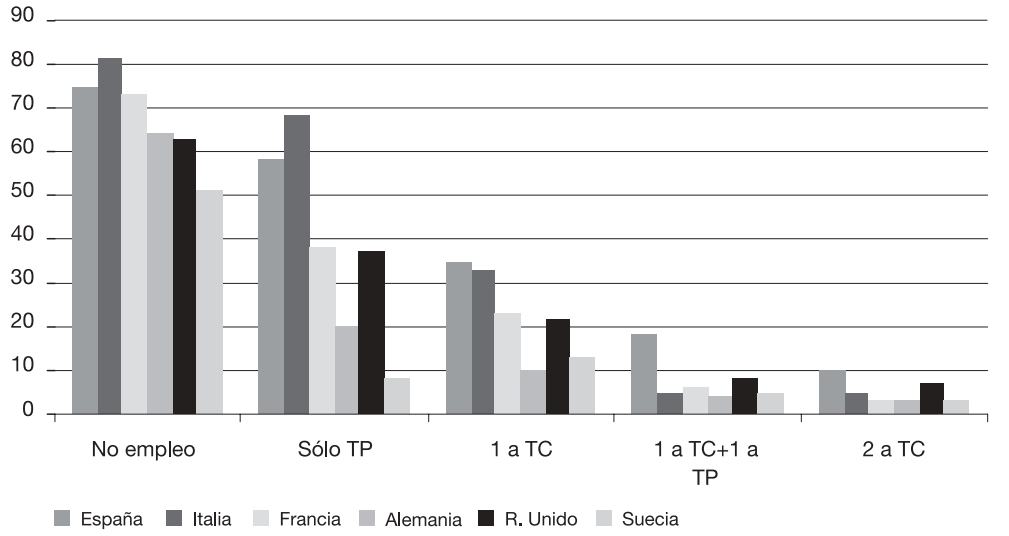
La tasa de pobreza más elevada la alcanzan las personas mayores, con un 30,6 por 100 de la población total de ese intervalo de edad. Atendiendo a la composición del hogar, este porcentaje se eleva al 48 por 100 en el caso de personas mayores de 65 años que viven solas, por detrás se sitúan aquellos hogares donde vive una mujer sola, dicho porcentaje casi duplica al de hogares en los que vive un varón solo (43 por 100 frente al 22 por 100). El régimen de tenencia de la vivienda principal también genera importantes diferencias ya que el riesgo se eleva del 18 por 100 en viviendas en propiedad, a casi el 32 por 100 en viviendas en alquiler.

La situación en relación con la actividad más proclive a aumentar la tasa de riesgo de pobreza es el paro; la tasa de riesgo de las personas paradas ha experimentado un ligero aumento respecto al año anterior, del 34,8 por 100 en 2005 a 37,6 por 100 en 2006. Sin embargo, el volumen de personas que aunque trabajan, no obtienen ingresos suficientes es un fenómeno global que va en ascenso en los países desarrollados.

Lamentablemente, la Encuesta de Condiciones de Vida no ofrece desagregación en cuanto al riesgo de pobreza por nacionalidad de la persona de referencia, un dato esencial para valorar el efecto del intenso crecimiento de la inmigración en los últimos años en térmi-

GRÁFICO III-33

TASAS DE RIESGO DE POBREZA DE MENORES QUE VIVEN EN HOGARES DONDE HABITA UNA PAREJA CON NIÑOS SEGÚN TIPO DE TRABAJO DE LA PAREJA (2005)



Fuente: Eurostat.

nos de desigualdad social, aunque diversos estudios realizados por organizaciones del sector social, así como los datos de usuarios de servicios sociales, corroboran la existencia de un elevado riesgo de exclusión social entre algunos colectivos de inmigrantes.

La población infantil es otro colectivo especialmente vulnerable al riesgo de pobreza, lo que ha motivado una especial atención a este problema en las orientaciones europeas respecto a las políticas de inclusión social en el marco del método abierto de coordinación. El 23,8 por 100 de los menores de 16 años en España se encuentra en riesgo de pobreza relativa. La pobreza infantil parece guardar una estrecha relación con la «intensidad laboral» del hogar en el que viven los niños. Así, el riesgo de pobreza infantil aumenta a medida que disminuye la participación laboral a tiempo completo de ambos miembros (gráfico III-33). Convivir con un solo progenitor, en el seno de un hogar monoparental, incrementa también considerablemente el riesgo de pobreza infantil, especialmente en situaciones de «baja intensidad laboral» (desempleo, trabajo a tiempo parcial,

discontinuidad del empleo, etc.) del progenitor con el que conviven, normalmente la madre. En coherencia con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, el fomento del empleo y de su calidad, en general, y de la participación laboral de las mujeres en particular, son herramientas clave para la erradicación de la pobreza infantil desempeñando las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral un papel relevante en este contexto.

Según Eurostat, en España hay un 5,1 por 100 de hogares en los que viven niños y en los que no trabaja ningún miembro, un porcentaje cuatro puntos por debajo de la media de la Unión Europea de los 25 (cuadro III-48).

CUADRO III-48

MENORES DE 17 AÑOS QUE VIVEN EN HOGARES DONDE NINGUNO DE LOS PADRES TRABAJA (UNIDAD PORCENTAJE)

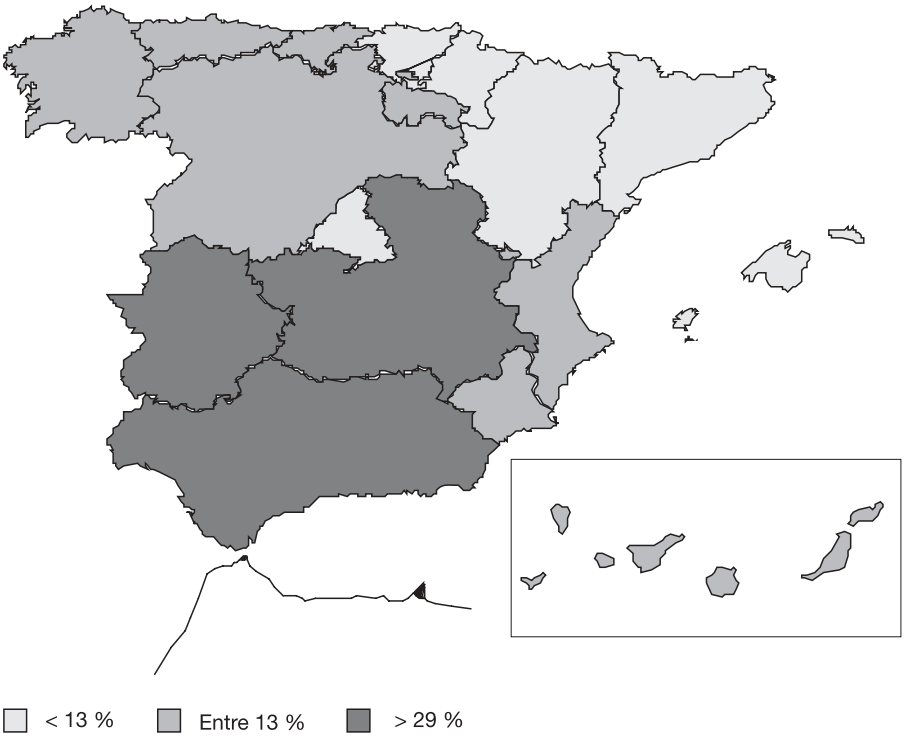
	1996	2005	2006
UE-25	—	9,6	9,5
Bélgica	12,3	12,9	13,5
Bulgaria	—	14,6	14,5
República Checa	—	8,1	8,2
Dinamarca	—	5,7	5,0
Alemania	9,1	10,7	10,3
Estonia	—	9,1	8,2
Irlanda	16,3	12,0	11,3
Grecia	5,1	4,1	3,6
España	11,2	5,4	5,1
Francia	9,6	9,5	9,5
Italia	8,6	5,6	5,4
Chipre	—	3,5	3,9
Letonia	—	8,3	7,1
Lituania	—	6,2	5,3
Luxemburgo	4,5	2,7	3,7
Hungría	15,0	14,2	13,3
Malta	—	8,9	8,2
Países Bajos	8,9	7,0	6,2
Austria	4,9	6,3	7,2
Polonia	—	—	11,2
Portugal	5,1	4,3	4,7
Rumanía	—	10,4	10,0
Eslovenia	3,8	2,7 (u)	3,6
Eslovaquia	—	13,8	11,8
Finlandia	—	6,6	4,9
Reino Unido	20,1	16,5	16,2

Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales de Cohesión Social*.

GRÁFICO III-34

TASAS DE POBREZA RELATIVA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Porcentaje de hogares por debajo del umbral mínimo de ingresos por unidad de consumo*)



(*) En 2006: 6.860 euros anuales.

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2006.*

Al igual que la renta, el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza relativa difiere considerablemente en función de la comunidad autónoma de residencia.

La comunidad donde se alcanzan mayores tasas de riesgo de pobreza es Extremadura con un 38,6 por 100, cifra que triplica a la del País Vasco, con tan sólo un 9,8 por 100. Le siguen Ceuta y Melilla y Andalucía, con un 31,7 y 29,7 por 100 respectivamente (gráfico III-34 y cuadro III-49).

CUADRO III-49

PERSONAS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE POBREZA POR CCAA

	2004	2005	2006
Total	**19,9**	**19,8**	**19,9**
Andalucía	31,1	27,7	29,7
Aragón	12,5	16,2	12,9
Asturias	12,6	15,2	13,2
Baleares	15,2	16,8	11,5
Canarias	24,1	28,5	28,3
Cantabria	11,9	14,9	13,3
Castilla y León	25,1	25,5	24,7
Castilla-La Mancha	29,4	29,6	29,3
Cataluña	12,5	12,7	12,1
Comunidad Valenciana	19,6	20,0	17,1
Extremadura	37,0	34,6	38,6
Galicia	21,2	19,7	23,2
Madrid	9,5	12,0	12,9
Murcia	24,5	24,7	26,4
Navarra	12,7	9,9	9,8
País Vasco	11,2	9,5	9,8
Rioja	18,5	19,6	20,2
Ceuta y Melilla	37,3	33,8	31,7

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2006.*

Políticas de inclusión social y cohesión social

Como ya se adelantó en anteriores ediciones de esta Memoria, el vigente Plan Nacional de Acción para la de Inclusión Social del Reino de España 2006-2008 se enmarca en el contexto de la Estrategia española para la Protección Social y la Inclusión Social, para el periodo 2006-2008, presentada en septiembre de 2006. No se ha dado a conocer, por el momento, la situación de su aplicación, pese a haberse constituido varios mecanismos y organismos para su seguimiento.

En el ámbito de la actuación llevada a cabo por los servicios sociales, una de las actuaciones específicas más directamente orientadas a la lucha contra la exclusión social es el Programa para la erradicación de la pobreza, que comenzó a ser aplicado en 1994, en un marco de colaboración entre la Administración estatal y las autonómicas, en desarrollo de los Programas europeos de lucha contra la pobreza. La última

evaluación de este Programa, correspondiente a 2004, estimaba en 1.014.809 personas y 13.923 unidades familiares, el volumen de beneficiarios directos o indirectos de las actuaciones desarrolladas en los diversos proyectos. Entre aquel año y 2007, el presupuesto destinado por la Administración General del Estado a este programa —cofinanciado por las comunidades autónomas y las corporaciones locales— ha descendido ligeramente (de 3.090.010 euros a 3.065.160 euros).

Otra red importante de apoyo a las personas en situación o en riesgo de exclusión social es la red de centros que prestan servicios a las personas sin hogar. En 2006, estos centros ofrecieron 13.033 plazas diarias de alojamiento, con una ocupación media del 83,1 por 100. Tres de cada cuatro centros son de titularidad privada, teniendo el 71,9 por 100 de los centros a las Administraciones públicas como fuente única o mayoritaria de financiación. En cuanto al personal en el 60,6 por 100 de los casos se trata de personal voluntario a tiempo parcial. La capacidad media de la red en 2006 se había ampliado un 15,2 por 100 respecto a 2002, y el perfil de los servicios tiende a ser más integrador que asistencialista, posibilitando a las personas disponer de un espacio de referencia fuera de las horas de vigilia, con acceso a servicios como los de asistencia jurídica que sobrepasan la mera manutención[263]. También se aprecia una tendencia a la especialización de los centros, entre los que destacan los dirigidos a inmigrantes (47 por 100) y, en menor volumen, a ex reclusos o mujeres maltratadas.

No obstante, hay que recordar que la capacidad de las políticas específicamente dirigidas a abordar los problemas de pobreza o exclusión social es, en sí misma, limitada. Mucho mayor es el potencial redistributivo del conjunto de las políticas sociales que se han abordado en este capítulo —especialmente las pensiones, la sanidad y la educación—, de empleo y fiscales para prevenir y afrontar estos riesgos con mayor efectividad, contribuyendo a mantener y aumentar la cohesión social, tal y como se refleja en el planteamiento integral y transversal de las últimas estrategias comunitarias y nacionales de inclusión social.

Con excepción de la Seguridad Social, la mayoría de las competencias sobre las políticas sociales —incluyendo algunas tan estre-

[263] INE, *Encuesta sobre las Personas sin Hogar-Centros 2006 (EPSH-06)*.

chamente vinculadas a la situación de las personas más desfavorecidas, como las rentas mínimas de las comunidades autónomas— se encuentran plenamente descentralizadas. Exponente de la relevancia adquirida por estas cuestiones en los últimos años y del interés en profundizar en su desarrollo y aplicación, es el amplio espacio que dedican a las mismas, como se ha expuesto en el capítulo II, las reformas de los Estatutos de autonomía abordadas durante el año 2007. Las nuevas situaciones de necesidad que surjan como consecuencia de los cambios sociales y económicos de la economía constituirán todo un reto para la cohesión social en un país como España que, a pesar de los avances económicos de los últimos años y la considerable mejora de la acción protectora del sistema de protección social, no ha conseguido limitar los riesgos de vulnerabilidad y exclusión social que afectan a determinados colectivos.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

I.1. Comercio y producción mundial, 1998-2008 78
I.2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 1999-2008 88
I.3. Principales socios comerciales de la UE-27, 2006-2007 90
I.4. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2006-2008 110
I.5. Índice armonizado de precios de consumo por grupos en 2007 118
I.6. Valoración de los programas nacionales de reforma, 2007 129
I.7. Indicadores estructurales de seguimiento de la estrategia de Lisboa renovada, 2000-2007 130
I.8. Ejes de actuación del programa nacional de reformas de España: objetivos y logros 132
I.9. Cuadro macroeconómico, 2003-2007 138
I.10. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2008 142
I.11. Actividad económica por sectores, 2006-2007 150
I.12. Macromagnitudes de la pesca extractiva en 2005 156
I.13. Índice de producción industrial por ramas de actividad (CNAE-93), 2000-2007 164
I.14. Principales variables y situación comparada en relación a la eficiencia energética 171
I.15. Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2006-2007 198
I.16. Índices de tendencia de la competitividad, 2005-2007 200
I.17. Comercio exterior de mercancías, 1997-2007 202
I.18. Balanza financiera, 2006-2007 208
I.19. Remuneración por asalariado, productividad y coste laboral unitario real por sectores, 2003-2007 216
I.20. Componentes del coste laboral en 2007 217
I.21. Resultados de las empresas no financieras, 2006-2007 220

I.22. Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas, 2002-2007 240
I.23. Cuentas de las Administraciones públicas, 2005-2006 241
I.24. Proyecciones presupuestarias, 2007-2010 243
I.25. PGE 2008: Presupuesto consolidado de ingresos y gastos. Clasificación económica 245
I.26. PGE 2008: Presupuesto consolidado de gastos. Clasificación funcional . 249
I.27. Participación de las comunidades autónomas en la recaudación de los distintos impuestos 256
I.28. Indicadores comparados de I+D+i 260
I.29. Indicadores objetivo de la política española de ciencia y tecnología ... 267
I.30. PIB real y estructura productiva en 2007 269
I.31. Convergencia de las comunidades autónomas con la Unión Europea, 2000-2005 275
I.32. Objetivos del PNR en educación y empleo. Año 2010 277
I.33. Objetivos del PNR en I+D+i. Año 2010 278

CAPÍTULO II

II.1. Indicadores de la EEE en España y en la UE-27, 2006-2007 299
II.2. Cumplimiento de los objetivos de la EEE por países en 2007 300
II.3. Progreso de las medidas del PNR de España en materia de empleo y formación, 2005-2007 306
II.4. Quién tiene un mayor papel en combatir la discriminación: opiniones en la Unión Europea y en España, 2006 312
II.5. Posibles desventajas para la selección laboral en caso de igualdad de méritos entre dos candidatos: opiniones en la Unión Europea y en España, 2006 313
II.6. Mayor o menor probabilidad de selección de un candidato en caso de igualdad de méritos: opiniones en la Unión Europea y en España, 2006 314
II.7. A favor o en contra, en la Unión Europea y en España en 2006, de las medidas adoptadas en el campo del empleo sobre... 316
II.8. Tasas de empleo y paro por sexo, 1997-2007 318
II.9. Tasas de empleo por sexo, nacionalidad y edad, 2005-2007 320
II.10. Tasas de paro por sexo, nacionalidad y edad, 2005-2007 322
II.11. Empleo por sectores y nacionalidad, 2005-2007 325
II.12. Empleo en las ramas del sector servicios, 2005-2007 327
II.13. Empleo en las ramas del sector industrial, 2005-2007 329
II.14. Empleo por situación profesional, sexo y nacionalidad, 2006-2007 331
II.15. Empleo por ocupaciones, sexo y nacionalidad, 2006-2007 332

II.16. Ocupados y asalariados por sexo y jornada, 2005-2007 333
II.17. Ocupados a tiempo parcial por sexo y motivo, 2006-2007 334
II.18. Asalariados por tipo de contrato y sector institucional, 1997-2007 336
II.19. Asalariados por tipo de contrato, sexo y edad, 2005-2007 338
II.20. Contratos por tipo en 2007 340
II.21. Contratos bonificados en 2007 acogidos a la Ley 43/2006 341
II.22. Ocupabilidad de los parados registrados por edad, sexo, nivel de estudios y sector de actividad, 2007 346
II.23. Bonificaciones a la contratación 348
II.24. Cualificaciones incluidas en el catálogo nacional 355
II.25. Formados y colocados por principales características, 2007 355
II.26. Formados y colocados por familia profesional, 2007 356
II.27. Participantes formados en acciones de formación continua en las empresas por tipo de acción formativa y tamaño de la empresa, 2006-2007 ... 358
II.28. Empresas formadoras por tamaño, sector y créditos, 2006-2007 359
II.29. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2006 362
II.30. Gasto en políticas de empleo por tipo de acción en España y la Unión Europea, 2006 363
II.31. Prestaciones contributivas por desempleo, periodo de derecho reconocido, 2006-2007 366
II.32. Gasto total en desempleo, 2007 367
II.33. Creación de empleo en las comunidades autónomas, 2006-2007 373
II.34. Posición relativa de las comunidades autónomas en el empleo, 2007 ... 376
II.35. Acuerdos o planes de las comunidades autónomas vinculados al empleo 381
II.36. Presupuesto para gestión de políticas activas por las comunidades autónomas, 2007 385
II.37. Participación del fondo social europeo en las políticas de empleo de las comunidades autónomas en el periodo 2007-2013 388
II.38. Prioridades del FSE para el periodo 2007-2013 390
II.39. Balance del diálogo social 2004-2007 409
II.40. Convenios registrados, empresas y trabajadores, 1999-2007 424
II.41. Evolución de la estructura de la negociación colectiva, 1996-2007 425
II.42. Convenios firmados según periodo de vigencia, 1999-2007 426
II.43. Participación sindical en las mesas de negociación, 2007 427
II.44. Evolución del incremento salarial por sectores, 2003-2007 430
II.45. Incrementos salariales según la vigencia temporal por convenio, 2007 ... 431
II.46. Incrementos salariales según ámbito funcional de los convenios, 2007 ... 432
II.47. Derivas salariales agregadas, 2002-2007 440
II.48. Signo de la contribución de las distintas actividades económicas a la evolución del salario medio de la economía, por aumento del empleo y por aumento del salario, 2002-2006 442

II.49. Evolución del empleo asalariado, la remuneración media por asalariado y los incrementos salariales pactados por subsector de actividad, 2002-2006 443
II.50. Evolución de la jornada pactada por tipo de convenio, 1996-2007 446
II.51. Evolución de la jornada pactada por sectores, 2001-2007 447
II.52. Jornada pactada por tramos, 2001-2007 447
II.53. Evolución de las cláusulas relativas a la contratación temporal, 2003-2007 457
II.54. Evolución de las cláusulas relativas a la previsión social complementaria, 2002-2006 467
II.55. Huelgas desarrolladas, 1998-2007 472
II.56. Conflictos tramitados en el SIMA, 2006-2007 476
II.57. Solución extrajudicial de conflictos laborales, 2007 479
II.58. Conciliaciones y mediaciones administrativas, 1998-2007 482
II.59. Asuntos judiciales sociales resueltos, 1998-2007 484
II.60. Principales novedades en materia de derechos de información y consulta de los trabajadores 495
II.61. Principales novedades en materia social y laboral de las reformas estatutarias autonómicas aprobadas en 2006-2007 501
II.62. Distribución de los trabajadores según los recursos preventivos más frecuentemente implantados en las empresas, por tamaño de plantilla, 2007 516
II.63. Trabajadores expuestos a riesgo de accidente según sector de actividad . 518
II.64. Distribución de los trabajadores según los riesgos de accidente detectados con mayor frecuencia, por nacionalidad 519
II.65. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales 521
II.66. Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2007 524
II.67. Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2007 527

CAPÍTULO III

III.1. Renta per cápita y desarrollo humano en la Unión Europea 540
III.2. Opinión sobre la evolución de la Administración General del Estado en los últimos años 546
III.3. Mortalidad, envejecimiento y esperanza de vida, 1996-2007 548
III.4. Proyecciones de población y envejecimiento 550
III.5. Natalidad, fecundidad y movimiento natural de la población 551
III.6. Evolución de los distintos tipos de hogares en España (1998-2005) ... 553
III.7. Tasas brutas de escolaridad a los 3 y 4 años en la Unión Europea. Curso 2004-2005 559

III.8. Tasas netas de escolaridad de los menores de 2 años por comunidades autónomas. Curso 2005-2006 560
III.9. Evolución en la UE-25 respecto a los puntos de referencia 2010 en educación y formación 561
III.10. Alumnado matriculado por niveles de enseñanza, 2000-2007 582
III.11. Alumnado universitario, por ramas de enseñanza y ciclos, 2001-2007 .. 587
III.12. Viviendas principales en España según régimen de tenencia, 1950-2006 590
III.13. Evolución del acceso a la vivienda en España, 1996-2007 595
III.14. Evolución de la compraventa de viviendas registradas nuevas y usadas, por comunidades autónomas, 2005-2007, y relación entre la compraventa de viviendas nuevas y viviendas nuevas terminadas en 2007..... 596
III.15. Grado de cumplimiento del programa 2007 del plan de vivienda 2005-2008 608
III.16. Objetivos sectoriales del plan de acción 2008-2012 (PAE4+)..... 631
III.17. Volumen y estructura del gasto en consumo de los hogares en España, 2006 y variación, 1998-2006..... 643
III.18. Estructura del consumo según los tipos de hogar, 2006 645
III.19. Carga de la deuda de los hogares con deudas pendientes, 2005..... 649
III.20. Consultas y reclamaciones según sectores económicos, 2007..... 657
III.21. Indicadores clave del SNS..... 659
III.22. Enfermedades crónicas o de larga duración diagnosticadas (%) 663
III.23. Altas hospitalarias según el sexo, grupo de edad y diagnóstico principal 664
III.24. Recursos y población, 2004-2006. Médicos de familia 669
III.25. Situación de la lista de espera quirúrgica en el SNS. Datos a 30 de junio de 2007 672
III.26. Situación de la lista de espera de consultas externas en el SNS. Datos a 30 de junio de 2007 673
III.27. Consumo de drogas (%) 677
III.28. Índices de obesidad en España (2006) 681
III.29. Gasto público en sanidad 2002-2006 683
III.30. Gasto anual consolidado en sanidad pública por habitante, 2000-2005.. 684
III.31. Gasto farmacéutico público..... 685
III.32. Incremento anual de gasto farmacéutico..... 686
III.33. Avance de la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social, 2007 .. 705
III.34. Afiliados en alta laboral, 2007 709
III.35. Situación del fondo de reserva de la Seguridad Social..... 716
III.36. Pensiones contributivas e importe medio según clase 717
III.37. Distribución por conceptos del importe de las pensiones en vigor 722
III.38. Número de altas de jubilación, total sistema 725
III.39. Número de planes inscritos y número de partícipes, 2002-2007..... 728

III.40. Distribución del crédito de la Administración General del Estado para la financiación del nivel acordado, 2007 734
III.41. Perfil de la persona solicitante: sexo y edad 735
III.42. Valoraciones y dictámenes en situación de dependencia 737
III.43. Títulos de familia numerosa, según composición familiar y tipo de título por categoría y número de hijos, 2006 743
III.44. Prestaciones familiares de la Seguridad Social por hijo a cargo 744
III.45. Evolución de las nacionalidades mayoritarias, 2000-2007 747
III.46. Algunos indicadores de integración de los inmigrantes 752
III.47. Indicadores de cohesión social de la Unión Europea, 2005 767
III.48. Menores de 17 años que viven en hogares donde ninguno de los padres trabaja (unidad porcentaje) 770
III.49. Personas por debajo del umbral de pobreza por comunidades autónomas . 772

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO I

I.1. Propuesta relativa al programa comunitario de Lisboa, 2008-2010 127
I.2. Directrices integradas para el crecimiento y el empleo, 2008-2010 128
I.3. Principales observaciones presentadas al informe de actualización 2007 del PNR por los interlocutores sociales 133
I.4. Medidas y avances en el programa nacional de reformas de España en 2007 145
I.5. Propuestas para reducir costes en el sector agrario 154
I.6. Propuestas para el sector pesquero del Informe 1/2007 CES 157
I.7. La estrategia nacional de ciencia y tecnología 263
I.8. Instrumentos del Plan Nacional de I+D+i, 2008-2011 265

CAPÍTULO II

II.1. Directrices de empleo 291
II.2. Principios comunes de «flexiseguridad» 293
II.3. Nuevas acciones en materia de empleo para el periodo 2008-2010 304
II.4. Principales observaciones de los interlocutores sociales a la actualización del PNR en relación al empleo 308
II.5. Objetivos específicos y contenidos de las acciones para el año europeo de la igualdad de oportunidades 310
II.6. Sistema nacional de empleo: órganos e instrumentos de coordinación .. 344
II.7. Políticas dirigidas a incrementar la participación laboral femenina 350
II.8. Retos clave de los mercados de trabajo: principales recomendaciones de los interlocutores sociales europeos 396
II.9. Criterios sobre igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la negociación colectiva (ANC 2007-2008) 449

II.10. Criterios del ANC 2007-2008 en materia de empleo y contratación 456
II.11. Criterios para la negociación colectiva en materia de seguridad y salud en el trabajo en 2007 463
II.12. Observaciones del CES al anteproyecto de ley reguladora del régimen de las empresas de inserción 498
II.13. Objetivos y líneas de actuación de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo, 2007-2012 509

CAPÍTULO III

III.1. 16 indicadores centrales para el seguimiento del progreso hacia los objetivos de Lisboa en educación y formación 557
III.2. Tipología de las viviendas en alquiler 599
III.3. Medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler en la reforma del plan de vivienda, 2005-2008 603
III.4. Reforma hipotecaria (Ley 41/2007) 606
III.5. Resumen de la EDS europea y evolución de algunos indicadores 616
III.6. Objetivos en materia de género y salud 661
III.7. Objetivos de impulso a la atención primaria 668
III.8. Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, 2008 688
III.9. Desarrollo normativo de la LAAPD 39/2006 731
III.10. Financiación 732
III.11. Expresión cuantificada de los niveles de protección del sistema para la autonomía personal y la atención a la dependencia 732
III.12. Medidas de apoyo a la maternidad/paternidad y cuidado de hijos en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres .. 742

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

I.1. Precios del petróleo, 2004-2007 116
I.2. Política monetaria del Banco Central Europeo, 2003-2007 119
I.3. Cotización del euro frente al dólar, al yen y a la libra esterlina, 2004-2007 124
I.4. Ciclo económico en España y en la Unión Europea, 1996-2007 137
I.5. Contribución sectorial al crecimiento del PIB real y al crecimiento del deflactor del PIB, 2002-2007 150
I.6. Evolución de la renta agraria por unidad de trabajo anual, 1990-2007 ... 152
I.7. VAB de la industria y la energía, 1997-2007 162
I.8. VAB de la construcción, 1997-2007 173
I.9. VAB de la servicios de mercado y de no mercado, 1997-2000 176
I.10. Agregados de la demanda, 1998-2007 189
I.11. Crédito a los hogares por funciones de gasto, 1986-2007 193
I.12. Crédito concedido por las entidades financieras a las empresas españolas para financiar actividades productivas, 1998-2007 197
I.13. Inversiones netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 1994-2007 210
I.14. Distribución funcional de la renta, 2000-2007 213
I.15. Remuneración por asalariado, productividad y coste laboral unitario real, 2003-2007 215
I.16. Crecimiento de los beneficios de las empresas cotizadas en 2007 221
I.17. Inflación general y subyacente, 2005-2007 223
I.18. Índices de precios, 2004-2007 225
I.19. Grupos destacados del IPC en 2007 227
I.20. Componentes del IPC en 2007 229
I.21. Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC y del deflactor del PIB, 2006-2007 230
I.22. Indicadores básicos del sector público español y la UE-25, 2001-2006 .. 237

I.23. Distribución del gasto público entre los diferentes niveles de gobierno, 1987-2007 239
I.24. PGE 2008: Distribución de las transferencias de la Administración Central por agentes receptores 247
I.25. Gasto en I+D, 2000-2006 258
I.26. Gasto en I+D financiado por las empresas, 2000-2006 259
I.27. PIB real por comunidades autonómas, 2006-2007 268
I.28. PIB per cápita y crecimiento interanual del PIB de las regiones españolas, 2000-2007 272
I.29. PIB per cápita y población de las comunidades autónomas, 2000-2007.. 273
I.30. Indicador económico de la estrategia de Lisboa, 2004-2005..... 280
I.31. Inflación por comunidades autónomas en 2007..... 281
I.32. Dispersión de la inflación regional, 2002-2007 282

CAPÍTULO II

II.1. Evolución del empleo y el paro, 1998-2007 317
II.2. Paro registrado por sector y nacionalidad, 2005-2007..... 323
II.3. Empleo por sectores, 1997-2007, y crecimiento interanual, 2006-2007 .. 324
II.4. Evolución del empleo asalariado en el sector privado por tipo de contrato, 1988-2007 337
II.5. Impacto de la reforma laboral en la contratación indefinida 340
II.6. Principales resultados en términos de inserción de la ETEFIL-2005 ... 360
II.7. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 1996-2007 364
II.8. Comunidades autónomas según sus tasas de empleo en 2001 y en 2007 375
II.9. Comunidades autónomas según sus tasas de paro en 2001 y en 2007.... 375
II.10. Salarios pactados e IPC, 2002-2007..... 437
II.11. Tasa de empleo de España y UE-12, 2002-2007 438
II.12. Salario pactado, remuneración por asalariado e IPC, 2002-2007 441
II.13. Evolución del número de huelgas, 1990-2006..... 471
II.14. Evolución de conflictos tramitados por el servicio interconfederal de mediación y arbitraje (SIMA), 1998-2007..... 475
II.15. Índice de incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, por sector de actividad, 1998-2007..... 522
II.16. Índices de incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales, 1998-2007 523

CAPÍTULO III

III.1. Opinión de los ciudadanos sobre las áreas que merecerían una actuación prioritaria por parte de las Administraciones públicas..... 545

III.2. Estructura de la población en España, 1991-2007 547
III.3. Evolución de la población extranjera (eje izquierdo) y su participación sobre la población total (eje derecho), 1998-2007 549
III.4. Evolución del precio medio del metro cuadrado de la vivienda y del IPC en España, 1996-2007 593
III.5. Algunos factores determinantes de la demanda y precios de la vivienda .. 594
III.6. Evolución del número e importe medio de las hipotecas sobre las viviendas, 2003-2007 597
III.7. Evolución del porcentaje de viviendas protegidas iniciadas sobre el total de viviendas iniciadas en España, 1995-2007 600
III.8. Acceso a la propiedad de la población extranjera según región de nacionalidad 612
III.9. Consumo de energía por unidad de PIB, 1980-2006 619
III.10. Emisiones de gases acidificantes y eutrofizantes 620
III.11. Gestión de residuos urbanos, 2000-2005 622
III.12. Distribución de zonas litorales deslindadas en España, 2005-2007 624
III.13. Precipitaciones y reservas hidráulicas, 2000-2006 625
III.14. Energía en España, 2007 629
III.15. Emisiones y asignaciones de derechos de emisión por sectores, 2006 ... 633
III.16. Resultados de la encuesta sobre percepciones de calidad de vida en 31 ciudades europeas 635
III.17. Cambio observado en la ocupación de superficie en UE-23, 1990-2000. 636
III.18. Estructura del consumo según el sexo de los sustentadores principales, 2006 644
III.19. Utilización de comercio electrónico para uso privado en la UE-25, 2007 647
III.20. Endeudamiento de los hogares sobre su renta bruta disponible, 1999-2006 648
III.21. Solicitudes de arbitraje, 1989-2006 655
III.22. Mortalidad por cáncer por provincias 666
III.23. Lista de espera quirúrgica del SNS 671
III.24. Consumo de alcohol (población de 16 y más años) 678
III.25. Intensidad del gasto en protección social en la Unión Europea, 1997-2005 689
III.26. Gasto en protección social por funciones en España y en la Unión Europea, 2005 690
III.27. Estructura de los ingresos de la protección social, España-Unión Europea, 1995-2005 691
III.28. Afiliación a la Seguridad Social, 1997-2007 707
III.29. Evolución de los afiliados extranjeros en alta laboral y participación sobre la afiliación total, 1999-2007 713

III.30. Evolución de las pensiones medias de jubilación y viudedad, 1998-2007 719
III.31. Importe medio de las pensiones contributivas, según clase y régimen ... 720
III.32. Tasa de pobreza relativa 768
III.33. Tasas de riesgo de pobreza de menores que viven en hogares donde habita una pareja con niños según tipo de trabajo de la pareja (2005) ... 769
III.34. Tasas de pobreza relativa por comunidades autónomas..... 771

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

2007 MEMORIA

SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

CES

ISBN 978-84-8188-289-6